



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KARTAL BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	63

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kartal Belediyesi tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Muhasebe sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Kurumun 2017 yılına ilişkin mali verileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu

Kod	Açıklama	Tutar	Oran (%)
1	Vergi Gelirleri	91.565.791,15-TL	30,54
3	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	58.447.755,69-TL	19,49
4	Alınan Bağışlar Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	9.100,05-TL	0,00
5	Diğer Gelirler	122.861.666,36-TL	40,98
6	Sermaye Gelirleri	26.929.289,50-TL	8,98
8	Alacaklardan Tahsilat	0,00-TL	0,00
	800 Bütçe Gelirleri	299.813.602,75-TL	100,00

Tabloya göre Kurumun öz gelirleri olan vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirlerinin %30' unu teşkil ettiği görülmektedir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden elde edilen pay ise %19, 49 olmuştur. Genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan payların da içerisinde yer aldığı Diğer Gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise %40,98 olmuştur.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu

Kod	Açıklama	Tutar	Oran (%)
1	Personel Giderleri	48.687.896,42-TL	14,12
2	SGK Prim Giderleri	6.292.812,01-TL	1,82
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	178.023.164,10-TL	51,61
4	Faiz Giderleri	9.939.734,05-TL	2,88
5	Cari Transferler	14.849.506,86-TL	4,30

6	Sermaye Giderleri	82.635.169,38-TL	23,96
7	Sermaye Transferleri	4.489.449,96-TL	1,30
8	Borç Verme	0,00 TL	0,00
	830 Bütçe Giderleri	344.917.732,78-TL	100,00

Tabloya göre Kurumun 2017 yılı bütçe giderlerinin en büyük kısmı %51,61'lik mal ve hizmet alım giderlerinden oluşmaktadır. Sermaye giderlerinin oranı ise %23,96'dır. Personel giderleri ise %14,12 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtması

Kartal Belediyesi 2017 yılı mali tablolarının incelenmesinde, geçici kabulü yapılmış 140.727.946,17-TL yatırım tutarının 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bölümünde yer alan "Hesabın niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde aynen:

"1) Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır."

"Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde aynen:

"(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

...

a) Alacak

1 - Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir." hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yeni bir yatırıma başladıktan sonra ilk hakedişten başlamak üzere söz konusu yatırıma ait hakediş tutarları 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedilmeli; ilgili yatırımın tamamlanıp geçici kabulünün yapılması ile birlikte ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının alacağına kayıt yapılarak hesaptan çıkarılmalıdır. Kurumun 2017 yılı sonu itibarıyla geçici kabulü yapılmamış işleri Cevizli ve Uğur Mumcu Kent Meydanı Projelerinin uygulanması işidir. 2017 yılı sonuna kadar bu işler için yapılan ödeme miktarı 9.494.112,49-TL'dir ve 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı

9.494.112,49-TL olmalıdır. Ancak Kurum muhasebe kayıtlarına göre 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcunda 150.222.058,66-TL'lik bir tutar yer almaktadır. Yapılan incelemede 140.727.946,17-TL tutarındaki hakediş ödemelerinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedildiği ancak söz konusu hakedişlere ait yatırımların geçici kabullerinin yapılmasına rağmen 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılmadığı görülmüştür. Bunun sonucunda 2017 mali tablolarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borç bakiyesi 140.727.946,17-TL fazla görünmektedir.

Yatırımı tamamlanıp geçici kabulü yapılan işler ile ilgili 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının alacak, ilgili maddi duran varlık hesabının ise borç çalıştırılarak mali tabloların doğru ve güncel bilgiyi yansıtmasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Muhasebe kayıtlarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesaplarında yer alan tutarlar üzerinde yapılan incelemede bazı ödemelerin yılı yatırım programında ve bütçenin 06 sermaye transferlerinde yer alan ödeneklerin muhasebeleştirilmesinde duran varlıklar ile ilişkilendirilemeyen giderler olduğu görülmüştür. Bu hesaplar için yapılan giderlerinin izlendiği 258 yapılmakta olan yatırımlar hesabındaki tutarlar 23.05.2018 tarih ve 6720 nolu yevmiye kaydı ile düzeltilmiştir. Ayrıca geçici kabulü yapılarak duran varlıklara aktarılması gereken tutarlar 23.05.2018 tarih ve 6715 nolu yevmiye kaydı ile duran varlıklara alınmıştır " denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş ve hesaba ilişkin düzeltici muhasebe kayıtları yapılmıştır. Ancak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabı 2017 yılı mali tablolarında 140.727.946,17-TL tutarında hata içermektedir.

BULGU 2: Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Ödenen KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Hizmet alımları ile yapım işlerinde ödenen KDV'nin tamamının "191- İndirilecek KDV" hesabına kaydedilerek işlem yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 8/1-a maddesinde de mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların katma değer vergisi mükellefi olacağı belirtilmiştir. Ancak; KDV Kanunu'nun (1/3-g) maddesi uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya

bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri vergiye tabi tutulur ve aynı Kanunun "Vergi İndirimi" başlıklı 29/1 inci maddesi gereğince yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden, bu kanunda aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler sırasında hesaplanan katma değer vergisi ile ithalat sırasında ödenen katma değer vergisini indirebilecekleri hükümleri dikkate alındığında belediyelerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikte olmayan teslim ve hizmetleri vergiye tabi tutulmamalı ve indirilmemelidir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yaptıkları ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikte olmayan kamu hizmetleri dolayısıyla yapılan teslim ve hizmetlere ait yüklenen katma değer vergisi indirim konusuna girmemektedir. Belediye su, otobüs vs. teslimlerinde olduğu gibi kamu hizmeti mahiyetindeki bazı teslimleri ticari kapsamda değerlendirerek bu amaçla yüklendiği KDV'yi ancak indirim konusu yapabilecektir. Bu bağlamda belediyelerin görev alanı içindeki hizmetlerine yönelik yaptığı harcamaları ile ticari kapsamdaki harcamalarının birbirinden ayrılarak görev alanlarına giren harcamaları nedeniyle yüklenen katma değer vergilerinin indirimin yapılmaması bunu bir maliyet unsuru olarak gidere ya da ilgili varlık hesabının maliyetine yüklemesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin görev alanı içindeki hizmetlerine giren harcamalar nedeniyle yüklenen katma değer vergisi indirim konusu yapılmayarak maliyet unsuru olarak giderleştirilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmesine rağmen hesaba ilişkin düzeltici muhasebe kayıtları yapılamadığından idarenin 2017 yılı mali tablolarında 191-İndirilecek KDV hesabı hata içermektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

Kartal Belediyesi'nin 2017 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde, mali yıl içerisinde idareye bağışı yapılan taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 250-Arazi ve Arsalar Hesabı başlıklı 189 uncu maddesindeki ilgili hüküm şu şekildedir:

“Bedelsiz olarak kuruma intikal eden arsa ve araziler tespit edilen değerleri üzerinden

bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Mevzuat hükümlerinde de belirtildiği üzere, bedelsiz intikal olan arsa ve arazi başlıklarının tespit edilen değerleri üzerinden 250-Arsa ve Araziler Hesabına borç, 600 gelirler hesabına da alacak kaydı yapılması gerekirdi. Ancak idare tarafından bu taşınmazlara ilişkin herhangi bir kayıt yapılmamıştır. Bu durum 250 ve 600 hesaplarında, ilgili arsa ve arazilerin değeri kadar hataya yol açmaktadır.

İdareye başışı yapıp kayda alınmayan taşınmazların listesi aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 3: İdareye Başışı Yapılıp Kayda Alınmayan Taşınmazlar

MAHALLE	ADA	PARSEL	ALAN (metrekare)	NİTELİK
SOĞANLIK	10308	21	4.402,03	ARSA
YUKARI	11466	19	1253,00	TARLA
YUKARI	11466	100	1807,37	ARSA
SOĞANLIK	10295	54	2824,78	Arsa (Spor Tesisleri Alanı)

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle başışlanan taşınmazların kayıtlara alınmasında daha dikkatli ve özenli davranılacağı ve söz konusu bulguda bahsi geçen taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Ancak düzeltici nitelikte herhangi bir belge gönderilmediğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Kurum Taşınmazlarının Mevzuata Uygun Olarak Kaydedilmemesi ve Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

Kurum taşınmazlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe uygun olarak kaydedilmediği ve 680 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında yer

almadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesi gereğince kamu idareleri, kendilerine ait olan taşınmazları ilgisine göre Yönetmeliğe ekli formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere kaydederler. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek Yönetmeliğin ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur. İcmal cetvelleri ve muhasebe kayıtları karşılaştırılarak muhasebe kayıtları düzeltilir.

Kurum söz konusu Yönetmeliğe uygun olarak kayıt işlemlerini yapıp formları ve icmal cetvellerini düzenlememekte ayrıca Kuruma ait 680 adet taşınmaz muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır. İdareden gerekli bilgiler temin edilemediğinden, 680 adet taşınmazın 250, 251 ve 252 hesaplarında yer almamasının mali tablolarda yol açtığı toplam hata miktarı belirlenememiştir.

Kurum taşınmazlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe uygun olarak kaydedilmesi ve bu bakımdan ilgili formlar ile taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemize ait taşınmazların tespit ve değer belirleme çalışmaları henüz tamamlanmamıştır. Bu çalışmaların tamamlanmasının ardından Bilgi İşlem müdürlüğü tarafından oluşturulacak Taşınmaz Modülü ile izlenecek ve muhasebe kayıtlarına uyumu sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Her ne kadar idare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilerek taşınmazlarla ilgili değer tespit çalışmaları yapılmaya başlanmış olsa da idare taşınmazlarına ilişkin mali tablolarda yer alan bilgilerin doğru ve güvenilir olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İdare tarafından diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilen taşınmazlarla ilgili muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar ile ilgili "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187.maddesine göre kamu idaresinin mülkiyetinde

olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibariyle izlenmelidir. Bununla birlikte taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin ilerleyen maddelerinde ise her bir maddi duran varlıkla ilgili hesabın işleyişi anlatılmış, borç ve alacak çalıştırılması gereken durumlar ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Yapılan incelemede belediye mülkiyetinde bulunup diğer kurumlara tahsis edilen toplamda 10 adet taşınmazla ilgili muhasebe birimince kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen yönetmelik hükümleri çerçevesinde; söz konusu taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden -tahsis edilen maddi duran varlığın cinsine göre- ilgili maddi duran varlık hesabının alacak, 500-Net Değer hesabının ise borç kaydedilmesi, ayrıca varlığa ilişkin daha önceden birikmiş amortisman tutarlarının da 500-Net Değer hesabının alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar hesabının borç çalıştırılarak kapatılmasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mülkiyeti Belediyemize ait olan taşınmazlardan tahsis edilmiş olanların muhasebe kayıtlarına alınabilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışma sonrasında yapılan tespitler mali hizmetler müdürlüğü tarafından muhasebe kayıtlarına alınacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Ancak düzeltici nitelikte herhangi bir belge gönderilmediğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

İdareye tahsis edilen taşınmazlarla ilgili yapılan incelemede söz konusu taşınmazların tahsisine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar ile ilgili "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187.maddesine göre kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli

olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibariyle izlenmelidir. Bununla birlikte taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin ilerleyen maddelerinde ise her bir maddi duran varlıkla ilgili hesabın işleyişi anlatılmış, borç ve alacak çalıştırılması gereken durumlar ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Yapılan incelemede farklı kamu idareleri tarafından belediyeye tahsis edilen toplamda 4 adet taşınmazla ilgili muhasebe birimince kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen yönetmelik hükümleri çerçevesinde; söz konusu taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden -tahsis edilen maddi duran varlığın cinsine göre- ilgili maddi duran varlık hesabının borç, 500-Net Değer hesabının ise alacak kaydedilerek hesaplara alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İdareye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Ancak düzeltici nitelikte herhangi bir belge gönderilmediğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kartal Belediyesi 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre oluşturulan Fon Hesabının Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Kartal Belediyesinin 2017 hesaplarının incelenmesinde, 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabının muhasebeleştirilmesi işleminin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde;

"... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 275 inci maddesinde ilgili payların nasıl kayıtlara alınacağı açıklanmaktadır. İlgili hüküm şu şekildedir:

"(1) Fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilat hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Bütçe ile ilişkilendirilmeksizin fonlar veya diğer kamu idareleri adına tahsil edilen tutarlar bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç kaydedilir."

Ancak yapılan inceleme neticesinde; 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye aktarılması gereken payların muhasebeleştirme işleminin mevzuata uygun olmadığı anlaşılmıştır. Hazine tarafından gönderilen %10'luk fon payı tutarları 800.05.02.09.99 Diğer Paylar hesabına kaydedilmektedir. 2017 yılında, ilgili madde kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye gönderilen %10'luk fon payı tutarı 305.305,09 TL'dir. 305.305,09 TL'lik fon hesabına aktarılması gereken tutarın 362.01.99 Nolu "Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı"na alınmayıp gelir hesaplarına kaydedilmesi suretiyle söz konusu fon hesabında 305.305,09 TL'lik eksikliğe neden olduğu görülmüştür. Ayrıca bu payların bütçe geliri olarak muhasebeleştirilmesi sonucu 800 Bütçe Gelirleri hesabında 305.305,09 TL hataya yol açılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2017 Yılında Gelir kaydedilen Gecekondu fon hesabında izlenmeyen 305.305,09 TL tutar 23.05.2018 tarih ve 6708 nolu yevmiye düzeltme kaydı ile 362.01.99 nolu Fonlar Adına Yapılan Diğer kesintiler hesabına alınmıştır. Bundan sonrada

4706 Sayılı Kanun uyarınca Belediyemize aktarılan paylar, bütçe geliri yapılmaksızın, 362 fonlar hesabında izlenecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş ve hesaba ilişkin düzeltici muhasebe kayıtları yapılmıştır. Ancak 362-01.99 nolu Fonlar Adına Yapılan Diğer kesintiler hesabı 2017 yılı mali tablolarında 305.305,09-TL tutarında hata içermektedir.

BULGU 2: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan bazı taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayı ile yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "*Kayıt ve kontrol işlemleri*" başlıklı 5'inci maddesinde, "*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*" hükmü yer almakta ve maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Madde de tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Hal böyle iken idare tarafından 680 adet taşınmaz için ne maliyet ne de rayiç bedel belirlemesinin yapılmadığı görülmüştür. Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan bu taşınmazların yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe uygun olarak yapılması ve bu değer tespiti sonucunda taşınmazların ilgili muhasebe hesaplarına güncel değerleri ile kaydedilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemize ait taşınmazların değer tespit çalışmaları başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulan Fon Hesabının Amacına Uygun Şekilde Kullanılmaması

Kartal Belediyesinin 2017 yılı hesaplarının incelenmesinde, 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabının amacına uygun kullanılmadığı tespit edilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların Kullanılması ve Teşkili" başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

Buna göre *12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:*

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanunun 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılacak bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde;

"... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili

belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır." hükmü yer almaktadır.

İncelemenin yapıldığı 20.12.2017 tarihi itibariyle belediyenin fon hesabında 305.305,09-TL olması gerekirken bu tarihte bu hesapta 148.586,66-TL olduğu görülmüştür. Yapılan incelemede söz konusu fark ile ilgili yukarıda bahsi geçen alanlarda bir kullanım olmadığı görülmüştür.

Bu bakımdan belediyenin 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre kendilerine gelen paylardan oluşturdukları fon hesabının mevzuat hükümleri doğrultusunda kullanımına ilgililerce özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonra 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre gelen paylardan oluşturulacak fon hesabının mevzuat hükümleri doğrultusunda kullanımı sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş ve söz konusu fon hesabının mevzuat hükümleri doğrultusunda kullanımının sağlanacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İşletmelerden Eğlence Vergisi Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde yer alıp eğlence hizmeti sunan işletmeler için Eğlence Vergisi tahakkukunun yapılmadığı, bu suretle Kurumun gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye ve mücavir alan sınırları içindeki eğlence faaliyetleri eğlence vergisinin konusuna alınmıştır. Kanun'un 17 ve 21'inci maddelerinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 21'nci maddesinde ise eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetler sayılmış, maddenin I/5 nolu ayırımında, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden bilet bedelinin %20'si oranında eğlence vergisi alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kanun'un 20/3'üncü maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için, Belediye Meclislerince takdir edilecek miktarda eğlence vergisi ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Danıştay 9'uncu Dairesinin 07.11.2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı kararında özetle, “*play station salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden eğlence vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı...*” denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Danıştay atari, oyun makinesi ve bilgisayar oyunlarının oynatıldığı play-station oyun salonlarının faaliyetlerinin eğlence vergisinin konusuna girdiğine karar vermiştir.

Belediye Ruhsat Müdürlüğünden alınan verilere göre ruhsatında faaliyet konusu oyun yeri olan 24 işyeri, faaliyet konusu internet salonu olan 42 işyeri bulunmakta ancak bu yerlerin hiçbirisi için eğlence vergisi tahakkuk ve tahsil işlemleri yapılmamaktadır.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri doğrultusunda çalışma yapılarak mükellef durumda bulunan işyerlerinden bu verginin tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan bilgiler ışığında ruhsat tanımında bar, pavyon, gazino, gece kulübü, birahane, diskotek, oyun salonu, çocuk eğlence merkezi ve bowling salonlarına eğlence vergisi tahakkuk ettirilmiş ve ihbarnameler ekte sunulmuştur." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş ve söz konusu verginin tahakkuk tahsiline ilişkin çalışmalar yapıldığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Belediye Sınırları İçinde Kamulaştırılan Taşınmazlarla İlgili Fark Değer Üzerinden Cezalı Emlak Vergisi Tarhiyatının Yapılmaması

Kartal Belediyesi sınırları içinde kamulaştırılan taşınmazlarla ilgili fark değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılmamıştır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde, “*Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur.*”

Emlak vergisi beyannamesinin ek süreye rağmen verilmemiş olması halinde, kesinleşen kamulaştırma bedeli, kamulaştırmanın yapıldığı yıla ait vergi değeri yerine geçer ve bu değer

üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılır.” denilmektedir.

Kanunun bu hükmünden anlaşılacağı üzere kesinleşen kamulaştırma bedeli ile bu yıl için belediyede görünen emlak vergi değeri arasındaki olumlu fark üzerinden cezalı emlak vergisi alınmalıdır.

Yapılan incelemede İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan kamulaştırmalara ilişkin bilgilerin kuruma geldiği ve kurumun da bu doğrultuda fark değerler üzerinden emlak vergisi tarhiyatını yaptığı; ancak İSKİ, DSİ ya da Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurumlarca yapılan kamulaştırmalara ilişkin bilgilerin kuruma gelmemesinden dolayı bu fark değer üzerinden emlak vergisi alınması uygulamasının yapılamadığı görülmüştür.

Kesinleşen kamulaştırma bedeli ile emlak vergi değeri arasındaki olumlu fark üzerinden cezalı emlak vergisi alınması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "İdareimiz tarafından yapılan kamulaştırmalara istinaden Emlak Vergisi farkları hesaplanmış ve ihbarnameler mükelleflere gönderilmiştir. Ekli listede kamulaştırma kararları ve kesilen farklara ilişkin tutarları gösteren cetvel bulunmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: İlan ve Reklam Vergisi Tahsilat Oranının Düşük Olması

İdarenin 2017 yılı mali tabloları incelendiğinde İlan ve Reklam Vergisi tahsilat oranının yüzde 55 düzeyinde gerçekleştiği, bu durumun 939.588,65-TL lik bütçe gelirinin mali tablolarda yer almaması sonucunu doğurduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinde aynen:

“Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.” Denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları” başlıklı 61. Maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "*Ödeme Emri*" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir “ödeme emri” ile tebliğ olunur." denilmektedir.

Yukarıdaki hükümlere göre, amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir ihbarname düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir “ödeme emri” düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Genel ekonomik koşullar ve vergi alacakları ile ilgili olarak son dönemlerde sıklıkla yapılan yapılandırmalar, mükelleflerin vergi ödemelerinde geciktirme, bekletmelerine neden olmaktadır. 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile tahsilat oranlarının artacağı beklenmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta bir taraftan ekonomik koşullar ve yapılandırmaların tahsilat oranlarını düşürdüğü belirtilirken diğer taraftan da tahsilat oranlarını artırması beklenen kanundan bahsedilmiştir. Bu anlamda kamu idaresi cevabı tam olarak anlaşılammıştır. Yapılması gereken, bulguda da belirtildiği üzere Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da yer alan süreçlerin işletilmesidir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarına ilişkin cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde cins tashihi,

“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

“(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarının, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerini uyumlaştırmak amacıyla herhangi bir çalışma yapmadığı anlaşılmıştır.

Mevzuat hükümleri uyarınca, belediye taşınmazlarının cins tashihlerinin yapılarak tapudaki kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mevcut kullanım şekliyle tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi için gerekli çalışmalara başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Satışı Yapılan Taşınmazların Gerçek Bedelleri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kartal Belediyesinin 2017 mali tablolarının incelenmesi neticesinde taşınmaz satışlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata aykırı olduğu anlaşılmıştır.

Satılan taşınmazların muhasebeleştirilmesinde satış bedelleri üzerinden 102- Bankalar

hesabı ve 800- Bütçe Gelirleri hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür. İdare tarafından ilgili taşınmazlar daha önce muhasebe kaydına alınmadığı için satışı yapılan taşınmazlara ilişkin 250 hesabı kullanılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 189'uncu maddesinin b fıkrasında;

"Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, satışı yapılan arsaların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili varlık hesaplarına alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Satışı yapılan bedel ise 102 banka hesabı veya diğer ilgili hesaplara borç kaydedilmelidir. Daha sonra ise ilgili tutarın bütçeye gelir kaydı yapılmalıdır. Ancak satışı yapılan ilgili taşınmazlar idarenin muhasebe kayıtlarında yer almadığı için, satış yapıldıktan sonra 250 hesabı kullanılmadan, satış bedeli doğrudan gelir kaydedilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemize ait taşınmazların tespit ve değer belirleme çalışmalarına başlanmıştır. Bu çalışmalar 2018 yılı içerisinde tamamlanacaktır. Çalışmaların tamamlanmasından sonra her bir taşınmazın gerçek değerleri tespit edilmiş ve muhasebe kayıtlarına alınmış olacaktır. Bundan sonra yapılacak satışlarda muhasebe kayıtları mevzuat uygun olarak yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Kuruma Ait Taşınmazların Tahsis İşlemlerinde 5393 Sayılı Kanuna Aykırı Uygulamaların Olması

Kartal Belediyesinin 2017 hesaplarının incelenmesinde, mevzuata aykırı olarak dernek, vakıf ve kamu iktisadi teşebbüslerine taşınmaz tahsis ettiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev

ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. " hükmü yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan kanun hükmünden anlaşılacağı üzere, belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi gerçekleştirilemez. Bu tüzel kişiliklere ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılabilir.

Yapılan inceleme neticesinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak aşağıdaki tahsis işlemlerinin yapıldığı tespit edilmiştir

Tablo 6: Mevzuata Aykırı Yapılan Tahsislere İlişkin Tablo

Tahsis Tarihi	Tahsis Bitiş Tarihi	Tahsis Süresi	Tahsis Şekli
15.12.2014	15.12.2019	5 Yıl	Bedelsiz
1.12.2014	1.12.2019	5 Yıl	Bedelsiz

11.9.2015	Süresiz	Süresiz	Bedelsiz
25.10.2016	26.10.2026	10 Yıl	Bedelsiz
11.5.2016	11.5.2026	10 Yıl	Bedelsiz

Kamu idaresi cevabında; "Mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemi yapıldığı belirtilen tablodaki tahsislerin meclis kararları incelendiğinde mevzuata aykırı tahsislerin olmadığı görülecektir. İlgili meclis kararlarında 5393 sayılı Belediye Kanununun Diğer Kuruluşlar ile İlişkiler başlıklı 75 inci maddesine göre ortak proje kapsamında işlemler yapıldığı, meclis kararlarını yazılmasında ayrıca tahsis ibaresinin sehven kullanıldığı görülmektedir.

1) Belediyemiz Meclisi'nin 02.09.2014 tarih ve 2014/190 sayılı kararı ile, Belediyemiz mülkiyetinde bulunan Soğanlık Yaşam Kalitesini Yükseltme Merkezi'nin 2. giriş kısmı olan B Blok 2. katta mevcut 29 m²lik odanın 15.12.1995 tarih ve 1995/7677 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile vergi muafiyeti tanınan TEMA Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı'na Kartal İlçe sorumluluğu dolayısıyla yapacakları toplantı ve çevre çalışmalarında kullanılmak üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e ve 75/c maddeleri gereğince 5 (Beş) yıl süre ile tahsisi uygun bulunmuştur. Sayıştay Başkanlığı'nın Belediyemiz Denetim Raporunun 15inci bulgusunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemlerinin yapıldığı bildirilmişse de söz konusu işlem tahsis işlemi değil, 5393 Sayılı Yasanın 75/c maddesine istinaden yapılan ortak hizmet projesidir. Bu yönde Belediye Meclisinden karar alınmış ve ilgili Vakıfla ortak hizmet projesinin icrası için protokol yapılmıştır. Bu nedenle yapılan işlem sehven tahsis işlemi olarak lafzedilmişse de alınan idari karar, ortak hizmet projesidir.

2) Belediyemiz Meclisi'nin 06.05.2015 tarih ve 2015/63 sayılı kararı ile, Kartal Hürriyet Mah. 116 pafta 955 ada 1 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan Yaşam Kalitesini Yükseltme Merkezi'nin 1inci katındaki 35,40 m²lik alanın Hürriyet Mahallesi Muhtarlığına bedelsiz tahsis süresinin 01.12.2019 tarihine kadar uzatılması ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e maddesi gereğince uygun bulunmuştur. Sayıştay Başkanlığı'nın Belediyemiz

Denetim Raporunun 15 inci bulgusunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemlerinin yapıldığı bildirilmişse de gerek 5393 sayılı Kanunun 9uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında “Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır” hükmü, gerekse Hazine taşınmazı üzerinde muhtarlık binası yapmamız dolayısıyla tarafımıza kesilen ecrimisilin iptali için İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 2017/309 E. Sayılı dosyası üzerinden açılan davanın yapılan yargılaması neticesinde alınan hüküm gerekçesinde,” kamu yararı amacıyla hareket eden kamu idarelerinin işbirliği içerisinde hareket ederek bir kamu hizmeti için ihtiyaç duyulan taşınmazın ilgili İdareye tahsis veya devrinin sağlanması ve mahallenin ve muhtarlığın gereksinimlerini karşılamak ve bu konuda ayni desteğin sağlanmasının Belediyenin görevleri arasında sayıldığı, ...yine 4877 Sayılı Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 14/2 maddesinde muhtarlık binalarının yapılabileceği, bu işlemleri yapmakla Belediyenin görev alanına giren kamu hizmetlerinin yürütülmesini teminen demonte yapı olarak muhtarlık binası ve bahçesi inşa etmesinin işgal olmayacağından” bahisle, tesis edilen Ecrimisil işlemini iptal etmiştir. Mevcut mevzuat hükümleri ve anılan mahkeme kararları da göstermektedir ki; söz konusu muhtarlık iş ve işlemleri için yapılan tahsis hukuka uygundur. Zira mevcut düzenlemelerle muhtarlara ayni yardım yapılması ve herhangi bir taşınmazın kullanılması hukuken gerek mevzuatla gerekse mahkeme ilamları ile korunuyorken, Belediyemizce görevi dâhilinde yapılan tahsis işlemi de hukuka uygun olmaktadır.

3) Belediyemiz Meclisi'nin 06.05.2015 tarih ve 2015/64 sayılı kararı ile, Kartal Hürriyet Mah. 116 pafta 955 ada 1 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan Yaşam Kalitesini Yükseltme Merkezi'nin linci katındaki 61,00 m²lik alanın Kartal PTT Merkez Müdürlüğü'ne bedelsiz tahsis süresinin 01.12.2019 tarihine kadar uzatılması ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e maddesi gereğince uygun bulunmuştur. Ancak Sayıştay Başkanlığı'nın Belediyemiz Denetim Raporunun 15inci bulgusunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemlerinin yapıldığı bildirilmiştir. 23.05.2013 tarih ve 28655 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6745 Sayılı Posta Hizmetler Kanununun 21inci maddesindeki “Bu Kanun ile kuruluş ve tescile ilişkin hükümleri hariç olmak üzere 6102 sayılı Kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi unvanı altında bir anonim şirket kurulmuştur” hükmü gereğince Başkanlık Makamı'nın 23.05.2018 tarih ve 17183 sayılı Oluru ile Meclis kararının iptali hususunda karar alınması için Meclise teklifte bulunulacaktır

4) Belediyemiz Meclisi'nin 11.09.2015 tarih ve 2015/116 sayılı kararı ile 240ED3B pafta 2926 ada 2 parsel sayılı taşınmazın doğusundaki 1716,00 m²lik alanın plan fonksiyonunun uygun hale getirilmesi ve Cemevi yapılması, yapılacak yapının da Kartal Uğur Mumcu Mahallesi Cem Evi Kültür Eğitim ve Sosyal Dayanışma Derneği'ne tahsisi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/b, 15/h ve 18/e maddeleri gereğince uygun bulunmuştur. Ancak Sayıştay Başkanlığı'nın Belediyemiz Denetim Raporunun 15 inci bulgusunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemlerinin yapıldığı bildirilmiştir. Söz konusu taşınmazda 13.07.2016 tarihinde plan tadilatı yapılmış Kültürel Tesis Alanı'na alınmıştır. 19.04.2017 tarihinde de 1716,72 m² yüzölçümü ile Kartal Belediyesi adına tescil olunmuştur. Dolayısıyla taşınmaz halen Belediyemiz uhdesinde olup üzerinde bina olmadığından fiili bir tahsis işlemi de bulunmamaktadır.

5) Belediyemiz Meclisi'nin 10.06.2016 tarih ve 2016/102 sayılı kararı ile, Kartal Yukarı Mah.49 pafta 615 ada 20 parsel sayılı taşınmazın doğusunda bulunan kadastral boşluk niteliğindeki yaklaşık 250,00 m² lik alanda Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı faaliyet gösteren Kartal Briç Spor Kulübü Derneği ile Belediyemiz işbirliğinde ortak hizmet projesi gerçekleştirmek adına ekli projeye uygun prefabrik yapının kulüp tarafından yapılarak 10 yıl süre ile bedelsiz kullanılması, süre bitimde ise yapının Belediyemize bırakılması doğrultusunda ilgili dernek ile karşılıklı protokol yapılması hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c maddesine gereğince uygun bulunmuştur. Ancak Sayıştay Başkanlığı'nın Belediyemiz Denetim Raporunun 15 inci bulgusunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemlerinin yapıldığı bildirilmiştir. Yapılan işlem tahsis işlemi olmayıp Belediyemiz ile Dernek arasında ortak hizmet projesi gerçekleştirme işlemidir. Ayrıca ortak hizmet projesinin gerçekleştirilmesi Kaymakamlık Makamı tarafından 17.08.2016 tarih ve E.2920 sayılı Olur ile uygun bulunmuştur.

6) Belediyemiz Meclisi'nin 06.05.2016 tarih ve 2016/86 sayılı kararı ile Kartal Hürriyet Mah. G22A10C3B pafta 4048 ada 1 parsel sayılı taşınmazın güneyindeki kadastral boşluk niteliğindeki yaklaşık 2000,00 m² lik alanda kamu yararına çalışan dernek statüsündeki Arama Kurtarma Derneği (AKUT) ile Belediyemiz işbirliğinde ortak hizmet projesi gerçekleştirmek adına 10 yıl süre ile olası afetlere karşı eğitim çalışması amacıyla gerekli olan Belediyemizce yapılacak 5 m. x 5 m. Taban oturumlu 15,00 m. Yüksekliğindeki "Yüksekte çalışma kulesi ve 240 m² alanlı prefabrik yapıda olası afetlere karşı eğitim çalışması konusunda dernek ile protokol yapılması hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a, 15/a ve 75/c maddesine gereğince uygun bulunmuştur. Ancak Sayıştay Başkanlığı'nın Belediyemiz Denetim

Raporunun 15inci bulgusunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis işlemlerinin yapıldığı bildirilmiştir. Yapılan işlem tahsis işlemi olmayıp Belediyemiz ile Dernek arasında ortak hizmet projesi gerçekleştirme işlemidir. Ayrıca düşünülen proje gerçekleşmediğinden söz konusu Meclis kararı 07.03.2018 tarih ve 2018/31 sayılı Meclis kararı ile iptal edilmiştir. Ancak aynı meclis kararı ile aynı amaç doğrultusunda bu defa AKUT Vakfı ile ortak hizmet projesi yapılması için karar alınmış ve bu doğrultuda Vakıfla protokol yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu edilen bir kısım tahsis işlemiyle ilgili, gerek bazı projelerin gerçekleştirilememesi sebebiyle tahsis işleminin iptali, gerekse de kamu idaresi tarafından verilen cevaplar sebebiyle mevzuata aykırılık kalmamış olup bu tahsisler dışında kalan;

-Belediye Meclisi'nin 02.09.2014 tarih ve 2014/190 sayılı kararı ile Soğanlık Yaşam Kalitesini Yükseltme Merkezi'nin 2. giriş kısmı olan B Blok 2. katta mevcut taşınmaza ilişkin söz konusu işlemin tahsis değil ortak hizmet projesi olduğu belirtilmiş ancak hangi yönüyle bu işlemin bir ortak hizmet projesi olduğu ya da bu bağlamda tarafların karşılıklı hak ve yükümlülüklerinin neler olduğu gibi konularda açıklayıcı bir bilgi sunulmamıştır.

- Belediye Meclisi'nin 06.05.2015 tarih ve 2015/64 sayılı kararı ile, Kartal Hürriyet Mah. 116 pafta 955 ada 1 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan Yaşam Kalitesini Yükseltme Merkezi'nin linci katındaki taşınmazın Kartal PTT Merkez Müdürlüğü'ne bedelsiz tahsisinin iptali hususunda karar alınacağıının belirtilmesi idarenin bulgu konusu hususa iştirak ettiğini göstermektedir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: Kurum Taşınmazlarının Tahsisinde Kanunda Belirlenen Süreye Uyulmaması

Kurum tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne tahsis edilen bir taşınmazla ilgili yapılan incelemede söz konusu taşınmazın ilgili belediyeye süresiz bir şekilde tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d)Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür... ” denilmektedir.

Buna göre, belediyeler kendi mülkiyetindeki taşınmazları sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere belediye meclisi kararı ile yirmi beş yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Ancak yapılan incelemede söz konusu tahsisin süresi bakımından yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Kartal Belediye Meclisinin 06.07.2007 tarih ve 2007/301 sayılı kararı ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine 5393 sayılı Belediye Kanununun 18/e ve 75 maddelerine göre yapılan süresiz tahsisin iptal edilmesi için Başkanlık Makamının 24.05.2018 tarih ve 17245 sayılı yazı ile Haziran 2018 meclis gündemine alınmıştır. Ayrıca konu hakkında İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına bilgi verilmiştir. Dosya üzerinde yapılan çalışmalarda da yapılan tahsis işlemine yönelik olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığında herhangi bir iş ve işlem, kullanımın söz konusu olmadığı görülmüştür." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Kurum Taşınmazlarının Pazarlık Usulü ile Kiralanması

İdarenin taşınmaz kiralalamaları incelendiğinde taşınmazların kiralanmasında sıklıkla 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesinin kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesi;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

36'ncı maddesi;

“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.

51/g maddesi;

“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,...”

Hükümlerine yer vermiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün “Esas” usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken yapılan incelemede taşınmaz kiralamalarında belediyenin sıklıkla 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesini kullandığı görülmüştür. Aşağıda ayrıntısı gösterilen söz konusu ihalelerin, Kanunun 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile yapılması mümkün değildir. Zira, 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için – söz konusu hüküm doğrultusunda – pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un “Kapsam” başlıklı 1' inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşıkârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; *“Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden*

olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı yasa'nın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu” hususu hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve “Devlet” tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların “Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları” ile “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 74'üncü maddesi gereğince, Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenecektir.

Söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise;

“f)Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,

g) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,

ğ) Hazine taşınmazı: Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri” ifade etmektedir.

Ayrıca, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK'nın 13'üncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünün;

“a) Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz

malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,

b) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralınması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak” görevleri arasında sayılmak suretiyle düzenleme yapıldığından bahse konu husus açıkça teyit edilmektedir.

Yukarıda izah edilen gerekçeler karşısında aşağıda bir kısmı tablo halinde belirtilen taşınmaz kiralama ihalelerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı hareket edilmek suretiyle gerçekleştirildiği kanaatine varılmıştır.

Tablo 4: 51-G ile İhale Edilen Taşınmazlara İlişkin Tablo

KİRACI	KULLANIM ŞEKLİ	m ²	KİRA BAŞLAMA TARİHİ	KİRA BİTİŞ TARİHİ	SÜRE	KİRA BEDELİ
ARASTA BİLGİ TEKNOLOJİLERİ	KİTAP EVİ	300 M ²	30.05.2017	30.05.2020	3 YIL	20.500,00-TL
ASF OTOMOTİV A.Ş.		425 M ²	22.03.2017	22.03.2019	2 YIL	6.050,00-TL
KARTURSAŞ A.Ş.	75.YIL HALI SAHA VE SPOR KOMPLEKSİ	3.925,41	17.07.2017	17.07.2017	3 YIL	7.750,00 TL
AVVA İNŞAAT	SATIŞ OFİSİ	200 m ²	30.06.2017	30.06.2019	2 YIL	5.550,00 TL
ERHAN SARDAL	RESTORAN ÖNÜNÜNDEKİ YOL FAZLASI	370 M ²	5.05.2017	5.05.2020	3 YIL	4.100,00-TL
KARYAPSAN A.Ş.	OTEL	11.240 m ²	29.05.2017	29.05.2020	3 YIL	3.550,00 TL
ACK VE BAYKON YAPI ADİ ORTAKLIK İŞLETMESİ	SATIŞ OFİSİ	85 m ²	28.06.2017	28.06.2019	2 YIL	3.500,00 TL

KARTANSAŞ	PERSONEL ARAÇ PARKI	800 M ²	27.03.2017	27.03.2020	3 YIL	1.650,00-TL
KARTANSAŞ	OTO YIKAMA	600 M ²	5.06.2017	5.06.2020	3 YIL	1.050,00-TL
ÜMİT BOY DMN GID.İNŞ. TUR. VE PAZ. LTD. ŞTİ.	BÜFE YERİ	6x5 m ²	23.08.2017	23.08.2020	3 YIL	1.730,00 TL

Kamu idaresi cevabında; "2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsam başlıklı 1 inci maddesinde; "Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür" hükmü bulunmaktadır. Ayrıca ikincil mevzuat olarak mahalli idarelere, belediyelere ait bir mevzuat bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı (Milli Emlak) tarafından düzenlenen Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik bulunmaktadır ve bu yönetmelik 2886 sayılı kanun uyarınca yapılacak iş ve işlemlerde esas alınmaktadır. Mevzuatta doğrudan bir düzenleme bulunmaması uygulamada tereddütlere neden olmaktadır. Ayrıca her yıl merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen parasal limitler dikkate alındığında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g maddesine göre yapılan kiralama ve kiralamaların, aynı kanunun 51/a da belirlenen limitler dahilinde olduğu görülmektedir.

Bundan sonra 2886 ya göre yapılacak iş ve işlemlerde tereddüt oluşturulması, belediyelerde uygulama birliği sağlanması için 2886 sayılı Kanunun ikincil mevzuatlarının düzenlenmesi önem arz etmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında konuyla ilgili belediyeler özelinde mevzuat bulunmadığı ifade edilmiştir. Hâlbuki Devlet İhale Kanunu'nun kapsam başlıklı 1 inci maddesinde belediyeler de bulunmaktadır. Bu bakımdan Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün "Esas" usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu hükmü belediyeler için de geçerlidir.

Kanun'un 51/g maddesi, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanma durumları ile ilgili olup idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade eden belediyelerin bu kapsamda değerlendirilmesi uygun değildir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Kartal Belediyesinin 2017 yılı mali tablolarının incelenmesinde, kiraya verilen taşınmazlarının muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve Hesabın İşleyişi başlıklı 475 ve 476 ncı maddelerinin ilgili hükümleri şu şekildedir:

“Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır.

...

Kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir.”

Mevzuat hükümlerinde de belirtildiği üzere, idarenin kiraya verdiği taşınmazlarını nazım hesaplarda izlemesi gerekmektedir. Şöyle ki; idare kiraya verdiği taşınmazının kayıtlı değerini 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydetmesi gerekirdi. Ancak idarenin ilgili taşınmazları muhasebe kayıtlarında hiç yer almadığı için, böyle bir kaydın yapılması da mümkün olmamıştır. İdarenin öncelikle taşınmazlarının değerlerini mevzuat hükümleri doğrultusunda tespit ederek kayıt altına alması ve mali tablolarda ilgili varlık hesaplarına kaydetmesi, daha sonra ise bu taşınmazlardan kiraya verdiklerini kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç kaydederek izlemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemize ait olan ve kiraya verilen taşınmazların tespit çalışmaları tamamlanmıştır ve 24.05.2018 tarih ve 6760 nolu yevmiye ile muhasebe kayıtlarına

alınmıştır. Nazım hesaplarda kiraya verilen taşınmazlar 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması

Kurum tarafından Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelleri konusunda bir belirleme yapılmadığı ve dolayısıyla herhangi bir tahsilatın yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3. Maddesinde:

"... s) *Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,*

ş) *Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,*

... z) *İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi,"* tanımlamaları yapılmıştır.

Yine Aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22. Maddesinin birinci fıkrası:

"*Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar."*

"*Anlaşma serbestisi*" başlıklı 25. Maddesi:

"*İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı*

olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.” Şeklinde düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete’de Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır.

Bu Yönetmeliğin “*Geçiş hakkına ilişkin anlaşma*” başlıklı 8. Maddesine göre işletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Ayrıca “*Geçiş hakkı ücretleri*” başlıklı 9. Maddesinde; “*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.*” Düzenlemesi bulunmaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden yönetmelik ekinde yer alan tablo incelendiğinde ayrıntısı aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmesinin yapıldığı görülmüştür.

Tablo 7: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2’si
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

Buna göre belediyeler tarafından söz konusu tavan tarife tutarlarına göre ücret belirlenmesinin yapılarak geçiş hakkı bedellerinin tahsilatının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinin alacak geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. İlgili firmalara 23.05.2018 tarih ve 12892 sayı numarası ile yazılar yazılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmelerinde Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması

Kartal Belediyesinde çalışan memur personele yapılan sosyal denge ödemelerinde iyileştirme zammı adı altında ödenen sosyal dengeye ilişkin bütün parasal tutarların sözleşmede yer alan hükme istinaden güncellendiği görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması başlıklı 32. maddesinde,

“27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.

Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

İlgili mahalli idarenin; vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu

aşması, ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması veya gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşması hallerinde bu madde kapsamında sözleşme yapılamaz. Sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalır.”

Geçici 14. maddesinde,

“15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, 15/3/2012 tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idarelerde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılama yapılamaz, başlatılanlar işlemde kaldırılır.” düzenlemeleri yapılmıştır.

Aynı zamanda 23.06.2015 tarihinde imzalanan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin 2015-2016 yıllarını kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme metninin 7. maddesi ile 4688 sayılı Yasanın geçici 14 üncü maddesindeki “31.12.2015” ifadesi “31.12.2017” şeklinde

değiştirilmiştir.

Bu itibarla ilk olarak 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış olup, 31.12.2017 tarihinden önce sona eren sözleşmelerin, sona eriş tarihini izleyen bir ay içinde 32. maddenin üçüncü fıkra hükümleri çerçevesinde belirtilen her hangi bir şarta bağlı olmaksızın yenilebileceği ve ilgili bu sözleşmeler uyarınca ödenen **aylık ortalama ödemenin tavan tutarının bir önceki sözleşme uyarınca ödenen aylık ortalama tutar olacağı** belirtilmektedir. İdarenin 01.01.2012 tarihinde Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası ile akdetmiş olduğu ilk toplu sözleşmede personel için öngörülen tutarlar aynı dönemde Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmede belirtilen tavan tutarın zaten üzerindedir. Ancak durum bu iken bir de ilk yapılan toplu sözleşmede bulunup sadece ilgili toplu sözleşme dönemi için geçerli olabilecek “2.Yıl net % 10 (on) oranında arttırılır.” Hükümünün yapılan bütün yeni sözleşmelerde tutarların güncellenmesine dayanak gösterilmesi ve bu şekilde tutarların arttırılması mevzuata uygun değildir. Zira Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmelerin hiçbir yerinde bu tutarların güncellenmesi ile ilgili hüküm bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "1) Denetim raporunda yer verilmiş olan tespit, konu ile ilgili mevzuat hükümlerinin hatalı yorumlanması neticesinde elde edilmiştir.

1.1) Bilindiği ve Denetim raporunda da yer verildiği üzere, 4688 sayılı yasanın 32 inci maddesinin 1 inci fıkrasında “27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenleme içerisinde memurlara yapılacak ödemeler bakımından herhangi bir sınırlama; tavan uygulaması getirilmemiştir.

1.2) Öte yandan 4688 sayılı yasaya 04.4.2012 gün ve 6289 sayılı yasanın 30 uncu maddesiyle eklenen Geçici 14 üncü maddesinde de “15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar

arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 inci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.” denilmektedir.

2) 4688 sayılı yasanın 32 inci maddesi toplu sözleşme dönemi içerisinde yapılacak sözleşmelerle ilgili herhangi bir tavan getirmemiş; Geçici 14 üncü madde ile de 15.3.2012 tarihinden önce yapılan sözleşmelerin 31.12.2017 tarihine kadar yine 32 inci madde çerçevesinde sözleşme yapabilme-yenileyebilme olanağı sağlamıştır.

Raporda işaret edilmiş olan tavan uygulaması, 4688 sayılı yasanın ek 15 inci maddesi kapsamında 31.12.2017 tarihine kadar uzatılan toplu sözleşme üzerinde etkili bulunmamaktadır. Kartal Belediyesi ile Tüm Bel-Sen arasında ilk yapılan toplu sözleşmelerin devamı niteliğinde olup; daha önce yapılan sözleşmenin revize edilerek yenilenmesi; dolayısıyla 4688 sayılı yasanın Geçici 14 üncü maddesi uyarınca var olan bir sözleşmenin uzatılması niteliğindedir. Nitekim yapılan da budur.

1) Öte yandan raporda ileri sürülen hususlar uluslararası anlaşmalarca hüküm altına alınan düzenlemeler ve yüksek mahkemelerin konuya ilişkin olarak vermiş olduğu kararlara da aykırıdır. Kamu emekçilerinin sendikal hakları hemen hemen bütün evrensel insan hakları ve özgürlükleri ile ilgili belgelerde yer almaktadır. Temel insan hakları içerisinde yer alan sendikal haklar; özgür biçimde örgütlenme, toplu sözleşme yapma ve grev hakkını kapsamaktadır. Bu haklar içerisinde kamu çalışanları da dahil olmak üzere bütün çalışanların toplu sözleşme

yapma hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 8 temel sözleşme arasında saydığı 98 sayılı Sözleşmesinde yer almaktadır.

“Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Müteallik 98 No'lu ILO Sözleşmesi”nin 08.08.1951 günlü 5834 sayılı yasayla onaylanması uygun bulunmuş ve 14.08.1951 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 98 Sayılı Sözleşmenin 4. maddesi toplu pazarlık hakkını düzenlemektedir. Bu sözleşme uyarınca tüm çalışanların toplu sözleşme hakkı vardır.

Anayasa'nın 90.maddesinin son fıkrası, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir, bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” hükmünü içermektedir.

Ayrıca Anayasanın bazı maddelerini değiştiren 5170 sayılı yasa 22.05.2004 tarih ve 25469 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü eklenmiştir. Anayasadaki yeni düzenleme yönelik olarak, bu kanunun madde gerekçesinde, “Uygulamada usulüne göre yürürlüğe konulmuş insan haklarına ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanun hükümlerinin çelişmesi halinde ortaya çıkacak bir uyuşmazlığın hallinde hangisine öncelik verileceği konusundaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla 90 ıncı maddenin son fıkrasına hüküm eklenmektedir.” denilmiştir. Anayasanın 90. maddesine eklenen fıkra, yoruma gerek bırakmaksızın, yasa ile uluslararası antlaşmanın çelişmesi durumunda, antlaşmanın esas alınacağı ve öncelikle uygulanacağı, değişikliğin de konuyla ilgili “tereddütlerin giderilmesi amacıyla” yapıldığı belirtilmektedir. Son Anayasa değişikliği ile birlikte sendikal hak ve özgürlükler açısından uluslararası belgeler ve sözleşmeler kanunlar karşısında öncelikle uygulama niteliği kazanmıştır. Yukarıda belirtilen ve onaylanan 98 sayılı ILO sözleşmesi iç hukukumuzla bütünleşerek bağlayıcılık kazanmıştır, dolayısıyla kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma hakları vardır ve bunda da ücret konusunda herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde denetim raporunda ileri sürülen tespitlerin, konuya ilişkin uluslararası sözleşmeler, anayasanın 90. Madde hükmü göz önüne alındığında mevzuata aykırı olduğu açıktır.

2) Bu itibarla ilk olarak 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış olup, 31.12.2017 tarihinden önce sona eren sözleşmelerin, sona eriş tarihini izleyen bir ay içinde 32. maddenin üçüncü fıkra hükümleri çerçevesinde belirtilen her hangi bir şarta bağlı olmaksızın yenilebileceği ve ilgili bu sözleşmeler uyarınca ödenen aylık ortalama ödemenin tavan tutarının bir önceki sözleşme uyarınca ödenen aylık ortalama tutar olacağı belirtilmektedir.

30.10.2013 ve 9462 sayılı ve konusu sosyal denge tazminatı olan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden alınan görüş yazısında 15.03.2012 tarihinden önce Belediye Başkanlığımız ile ilgili sendika arasında yapılmış sözleşmede ünvanlar itibariyle ilgili personele değişik adlar altında yapılan ödemenin toplamının aylık ortalamasının altında olması halinde 15.03.2012 tarihinden önce Belediye Başkanlığımız ile ilgili sendika arasında yapılmış olan sözleşmedeki ilgili personele yapılan ödemenin toplamının aylık ortalamasının tavan tutar olarak alınabileceği mütalaa edilmiştir (EK: 14)

Bu mütalaa göz önüne alındığında 2013 yılı unvanlar itibariyle ödenen sosyal denge tazminatının aylık ortalaması aşağıda verilmiştir.

1220,84 TL 1495,84 TL 2524,04 TL 5240,72 TL

1746,90 TL

Yukarıdaki hesaplamalar göz önüne alındığında 2013 yılına ait ortalama tavan tutar 1746,90 TL dir. Dolayısıyla Kamu zararı olduğu düşünülse dahi 2017 yılında alınan sosyal denge tazminatı tutarının yukarıda belirtilen ortalama tavan tutarının geçen kısmı için hesaplama yapılabilir. Ancak yukarıda 1 inci, 2 inci ve 3 üncü maddelerde de belirtildiği üzere kamu zararı oluşmadığı açıktır.

Sonuç olarak; Belediyemizde görev yapan kamu görevlileri ile toplu sözleşme yapılmasının önünde herhangi bir hukuki engel bulunmadığı gibi 4688 sayılı yasanın veya bu yasa uyarınca yapılmış olan toplu sözleşmelere konulan hükümler, uluslararası antlaşmaların ve uluslararası mahkemelerin kararları çerçevesinde değerlendirilerek ve ancak bu sözleşmelere ve uluslararası mahkeme kararlarına uygun düzenlemelere sahip buldukları sürece hukuki kıymete haiz olduğu; çelişme halinde ise çelişmelerin Anayasanın 90/5 maddesi uyarınca ve uluslararası sözleşmeler ve uluslararası mahkeme kararları lehine çözümlenmesi ve uygulamanın da bu çerçevede içerisinde yorumlanması gerekmektedir.”

Denilmiştir.

Sonuç olarak 4688 sayılı Kanun'un Geçici 14 üncü maddesinde; "15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 inci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz." denilmektedir.

4688 sayılı Kanun'un bahsi geçen bu geçici 14. Maddesine göre 15.03.2012 tarihinden önceki sözleşmelerde mevcut bulunan mali hükümlere sözleşme süresi sonuna kadar ya da 31.12.2017 tarihine kadar cevaz verilmektedir. Ve bu tarihten sonra yapılacak sözleşmelerde öngörülen tutarı arttıracak mali hükümler ihdas edilemeyecektir. Dolayısıyla, bir anlamda belirlenen bu ilk ödeme –eğer ki tutar olarak Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Toplu Sözleşmede belirlenen aylık tavan tutarın üzerinde ise- mali açıdan ödenebilecek sosyal denge tazminatı tutarının üst limiti olacaktır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmenin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı Dördüncü Bölümünün 1. maddesinde, "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 inci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek

sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev ünvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” Denilmiştir. Tam da bu noktada tekrardan belirtmek isteriz ki bulgu konusu edilen husus bu tavan tutarın aşılmasıyla ilgili değildir. Zira personele yapılan ödemeler dikkate alındığında konunun bu tavan tutarlar ile ilgili olmadığı görülecektir. Tarafımızca bulgu konusu edilen husus idarenin zaten tavan tutarların üzerinde öngördüğü sosyal denge ödeme kalemlerini, sözleşmeye bu tutarların güncelleneceğine ilişkin hüküm koyarak, daha da arttırması üzerinedir. Zira Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmelerin hiçbir yerinde bu tutarların güncellenmesi ile ilgili hüküm bulunmamaktadır.

BULGU 15: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Bazı Atamaların Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olması

Kartal Belediyesinde Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna yapılan bazı atamaların mevzuat hükümlerine aykırı olduğu tespit edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 03.06.2009 tarih ve 2009/50 sayılı genelgede özel kalem müdürlüğüne yapılacak atamalara ilişkin şu hükümlere yer verilmiştir:

“Özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamalar, Bakanlığımız izni ile yapılacaktır. Bu kadrolara yapılacak açıktan atamalarda, kadro derecesi ve görevin özellikleri de dikkate alınarak yükseköğrenim mezunlarına öncelik verilecektir.”

Mevzuat hükümlerinin yürürlüğe girdiği 2009 yılından sonra özel kalem müdürlüğüne yapılacak atamalar, İçişleri Bakanlığının iznine tabi tutulmuştur. Ancak Kartal Belediyesinde yapılan incelemede 2009 yılından sonra özel kalem müdürlüğü kadrosuna yapılan atamaların bazılarında bu hususa riayet edilmediği anlaşılmıştır. Şöyle ki; özel kalem müdürlüğüne 30.04.2012 tarihinde ataması yapılan Z.K, 23.05.2013 tarihinde ataması yapılan Ö.F.G, 07.05.2014 tarihinde ataması yapılan M.F.O, 03.11.2015 tarihinde ataması yapılan C.Ç ve 06.12.2016 tarihinde ataması yapılan B.K'nın , atanmalarına ilişkin işleri bakanlığı izni bulunmamaktadır. İlgili personelden istifa edenler ve başka kuruma nakil gidenler olmakla birlikte diğerleri halen görevine devam etmektedir.

Sonuç olarak mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirilen ilgili atamaların iptalinin gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyelerin Özel Kalem Müdürlüğü, 657 sayılı DMK'nın 59. maddesinde sayılan istisnai memurluklardan olup, kanunun 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıması kaydıyla, yine kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleri ile bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile bu kadrolara açıktan ve naklen atama yapılabilmektedir.

657 sayılı kanunun 58. maddesine göre memurlar atamaya yetkili amirler tarafından atanır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinin (j) bendi; “Belediye personelini atamak” ve 49. maddesinin 2. Fıkrası; “Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır.” hükmüne göre Belediyelerde atamaya yetkili amir Belediye Başkanı olduğundan, belediye personeli Belediye Başkanı tarafından atanmaktadır. Belediye personelinin atanmasında bu genel kuralın istisnası ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 22. maddesine göre Genel sekreterin ve 2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 7 ve 11. maddelerine göre de yönetim kurulu üyesi ile genel müdürün Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmasıdır.

Belediye personelinin atanmasında hangi hallerde nereden izin veya onay alınacağı konusu kanunlarda açıkça belirtilmesine ve Özel Kalem Müdürlüğüne atama yapılmadan önce bir, izin veya onay şartı öngörülmemesine rağmen İçişleri Bakanlığı 03.06.2009 gün ve 2009/50 sayılı Genelge ile norm kadrosunda özel kalem müdürü olan belediyelerin bu kadroya açıktan atama yapmadan önce Bakanlıktan izin alınması yönünde bir düzenleme yapmıştır.

Anayasanın 127. ve iç hukukumuzun bir parçası olan Avrupa yerel Yönetimler Özerklik şartının ülkemizin imzaladığı 8. maddesinin 1. Fıkrasına (“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”) göre yerel yönetimler üzerinde idari denetim ancak kanunla veya kanunun açıkça izin verdiği durumlarda konulabilmektedir. Bu iki önemli üst hukuk normuna göre, İçişleri Bakanlığının hukuken belediyeler üzerinde bir idari denetim mekanizması oluşturabilmesi ancak kanunda yer alan bir yetki çerçevesinde mümkündür. Her ne kadar 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 33. maddesinde, İçişleri Bakanlığının genelge çıkarma yetkisi var ise de, bu yetki sadece kanunla yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerle sınırlıdır ve mer'i mevzuatımız İçişleri Bakanlığına belediyenin Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna yapılacak atamalarda bir düzenleme yapma yetkisi vermemiştir. Dolayısı ile konu genelgenin yasal dayanağı bulunmamaktadır.

İçişleri Bakanlığında izin alınarak atama yapılacak haller, 5393 sayılı kanunun geçici 1. madde hükmünde açıklanmıştır.

Yukarıdaki hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, norm karosunda Özel Kalem Müdürlüğü olan Belediyelerin bu kadroya yapacağı atamalarda, 657 sayılı kanunun 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıması kaydıyla, herhangi bir merciden izin almaksızın Belediye Başkanı tarafından atama yapılabileceği değerlendirilmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; İçişleri Bakanlığının ilgili konuda Genelge çıkarma yetkisi bulunmadığını dolayısıyla yaptıkları işlemin mevzuata uygun olduğunu belirtmiştir. Ancak Anayasanın 127’nci maddesinin beşinci fıkrası gereği merkezi idare Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2 ve 11’inci maddeleri ile 33’üncü maddesinin genelge için dayanak oluşturduğu düşünülmektedir. Kanunun “Bakanlığın düzenleme görev ve yetkisi” başlıklı 33’üncü maddesinde, “*Bakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri; tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir.*” denilmektedir. Genelge 3152 sayılı Kanuna istinaden çıkarılmıştır. Ayrıca idareler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun genel ilkelerini gözeterek atamalarda belli kriterleri genelge ile düzenleyebilir. Söz konusu genelge Danıştay kararıyla iptal edilmediği sürece yürürlüktedir. Genelge yargı kararıyla iptal edilmediğine veya Bakanlık tarafından yürürlükten kaldırılmadığına göre uyulması gereken normdur. Yani İçişleri Bakanlığı genelgesinin uyulması gereken düzenleyici işlem olduğu açıktır.

Genelgede, “*657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmamaktadır. Bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmeleri esastır.*” denildiği halde izin alınmadan yapılan bu atamalarda bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanıldığı açıktır.

Danıştay’ın istikrar bulmuş kararlarına göre açık hata olan işlemler süre kaydı olmaksızın her zaman geri alınabilir. Danıştay kararlarında atama şartlarını taşıyama açık hata olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilen ilgili atamaların iptali gerekmektedir.

BULGU 16: Özel Kalem Müdürlüğünden Şeflik Kadrosuna Yapılan Atamaların Mevzuata Aykırı Olması

Yapılan incelemede özel kalem müdürlüğünden şeflik kadrosuna yapılan bazı personel atamalarında, mevzuata uygun davranılmadığı görülmüştür.

4 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğinin şef kadrolarına atanma şartlarını düzenleyen ilgili hükümleri şu şekildedir:

“MADDE 5 – (Değişik:RG-7/5/2014-28993)

(1) Görevde yükselmeye tabi kadrolar aşağıda belirtilmiştir:

a) Yönetim hizmetleri grubu;

...

3) Şef, koruma ve güvenlik şefi, bando şefi.

MADDE 6 – (Başlığı ile birlikte değişik:RG-7/5/2014-28993)

(1) Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aşağıdaki genel şartlar aranır.

a) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak.

...

e) Şef kadrosuna atanabilmek için;

1) En az iki yıllık yükseköğretim mezunu olmak,

2) Son müracaat tarihi itibarıyla 5 inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin (2) numaralı alt bendinde sayılan görevlerde en az iki yıl süreyle çalışmış olmak,”

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun İstisnai Memurluklar başlıklı 59 uncu maddesinde özel kalem müdürlüğünün de içinde bulunduğu istisnai memurluk kadroları sayıldıktan sonra, aynı maddenin son fıkrasında *“Birinci fıkrada sayılan memurların buldukları bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz.”* hükmüne yer verilmiştir

Mevzuat hükümlerinde de belirtildiği üzere istisnai memuriyet kadrosu olan özel kalem

müdürlüğü, diğer kadrolara atamalarda kişilere kazanılmış hak vermemektedir. Bu itibarla özel kalem müdürlüğü kadrosundan diğer memuriyetlere geçmek isteyen kişinin, ilgili kadro için öngörülen tüm şartları taşıması gerekir. Ancak idare uygulamasında, ilk ataması özel kalem müdürlüğüne yapılmış bazı personelin mevzuatta şef kadrosuna atanabilmek için gerekli şartları taşımadığı halde bu kadroya atandığı görülmüştür. Dolayısıyla mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilen ilgili atamaların iptalinin gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kurumumuz bünyesinde Özel Kalem Kadrosunda görev yapmakta iken Şef kadrosuna atanmaların atama işlemi 2010 ve 2012 yılları arasında yapılmıştır. 04 Temmuz 2009 tarihli ve 27278 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in, Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar başlıklı 5. Maddesi; (1) *Görevde yükselmeye tabi kadrolar şunlardır:*

a) *Yönetim hizmetleri grubu;*

1) *Müdür,*

1) *Koruma ve güvenlik görevlisi amiri, şef, koruma ve güvenlik şefi, bando şefi* şeklinde düzenlenerek Müdür ile Şefi aynı grup içine dâhil edilmiştir.

Mezkûr yönetmeliğin Hizmet grupları arasında geçişler başlıklı 20. Maddesi; (1) *Bu Yönetmeliğin 5 inci maddesinde düzenlenmiş olan hizmet grupları arasındaki geçişler aşağıdaki esaslar çerçevesinde yapılır.*

a) *Aynı hizmet grubunun alt hizmet grubu içinde kalmak kaydıyla, sınav yapılmaksızın ilgili personelin isteği ve atanılacak kadronun gerektirdiği özellikleri taşımak şartıyla diğer görevlere atama yapılabilir.*

b) *Gruplar arası görevde yükselme niteliğindeki geçişler ve alt gruptan üst gruplara geçişler görevde yükselme eğitimi ve sınavına tabidir. ...*

ç) *İstisnai memurluklarda çalışanlar veya çalışmış olanlar, bu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara, atanacakları kadro için öngörülen şartları taşımaları kaydıyla sınavsız atanabilir.”* Şeklinde düzenlenmiştir.

7 Mayıs 2014 tarih ve 28993 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik

Yapılmasına Dair Yönetmelik'in *Madde 19 - Aynı Yönetmeliğin 20 nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi yürürlükten kaldırılmış,*... şeklinde düzenlendiğinden mezkûr yönetmeliğin Hizmet grupları arasında geçişler başlıklı 20. Maddesi Fıkra (1) (ç) bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

Yukarıda açıklanan tüm hususlar doğrultusunda yapılan işlemlerin yapıldığı tarihte yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre yapıldığı kesindir. Kişilerin Mevzuata uygun yapılan işlemlerden kaynaklanan haklarının korunması gerekmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak 04 Temmuz 2009 tarihli ve 27278 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 20 inci maddesinin ç bendinin yürürlüğü Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun YD. İtiraz No: 2010/70 numaralı dosya üzerinden verdiği 01.04.2010 tarihli karar ile durdurulmuştur. İlgili kararda; *"657 sayılı Yasa'da Devlet memurluğunda yükselmenin kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde yapılması esası benimsenmiş, anılan Yasaya dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Genel Yönetmelik'te de görevde yükselmenin esaslarının aynı ilkelere dayandırılmış olması karşısında, istisnai memurluklarda çalışan veya çalışmış olanların, dava konusu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara sınavsız atanabilmeleri yönündeki düzenleme kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı olduğu gibi eşitlik ilkesine de uygun düşmemektedir."* denilmektedir.

Danıştay Kararında da belirtildiği üzere; ilgili Yönetmeliğin anılan maddesinin yürürlüğünün durdurulma nedeni 657 sayılı Kanunda yer alan kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı olmasıdır. Görüleceği üzere Yönetmeliğin ilgili bendinin yürürlüğü Kanuna aykırı olduğu için durdurulmuştur.

657 sayılı Kanunda yer alan kariyer ve liyakat ilkeleri ile; mezkur Kanununun 59 uncu maddesinde belirtilen istisnai kadroların diğer kadrolara naklen atanmalarda herhangi bir sınıf için kazanılmış hak teşkil etmemesi hususu birlikte değerlendirildiğinde; istisnai bir kadro olan özel kalem müdürlüğünden Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği yönetmeliğine tabii olan şeflik kadrosuna yapılacak atamalarda sınav dahil tüm şartların yerine getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

İdarede yaptığımız incelemede, Özel Kalem Müdürlüğü kadrosundan şeflik kadrosuna atanan 3 personel tespit edilmiştir. Bu personelden A.T'nin ataması 31.03.2010, O.D'nin ataması 13.12.2010 ve K.D'nin ataması ise 30.04.2012 tarihinde gerçekleştirilmiştir. İlgili

atamalardan yalnızca A.T'ninki Danıştayın ilgili Yönetmelik hükmünün yürürlüğünü durdurmasından önce yapılmıştır. Diğer iki atamanın yapıldığı tarihlerde atamanın dayanak yapıldığı Yönetmeliğin 20 inci maddesinin ç bendi yürürlükte değildir. Sonuç olarak gerek Kanun gerekse Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirilen ilgili atamaların iptalinin gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 17: Görevde Yükselme Ve Ünvan Değişikliği Yönetmeliğine Aykırı Olarak Atama Yapılması

Yapılan incelemede belediye'deki mühendis, mimar kadrolarına yapılan bazı atamaların mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Açıktan ilk defa yapılan atamalar dışındaki mühendis ve mimar kadrolarına yapılacak atamalarda Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Ünvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Mezkur yönetmeliğin ilgili hükümleri ise şu şekildedir:

“MADDE 5-

...

(2) Ünvan değişikliğine tabi kadrolar aşağıda belirtilmiştir:

a) Sanat tarihçisi, arkeolog, dekoratör, desinatör, ekonomist, ev ekonomisti, fizikçi, grafiker, heykeltıraş, hidrobiyolog, hidrolog, istatistikçi, jeofizikçi, jeolog, jeomorfolog, kaptan, kimyager, laborant, matematikçi, mimar, mühendis, paleontolog, pilot, ressam, restoratör, şehir plancısı, teknik ressam, tekniker, teknisyen, topograf, peyzaj mimarı, ölçü ve ayar memuru, antropolog, bakteriyolog, biolog, çocuk gelişimcisi, diş protez teknisyeni, diyetisyen, ebe, fizikoterapist, fizyoterapist, hemşire, odyolog, pedagog, psikolog, radyoterapist, sağlık fizikçisi, sağlık memuru, sağlık teknikeri, sağlık teknisyeni, sosyal çalışmacı, sosyal hizmet uzmanı, tıbbi teknolog, veteriner hekim, veteriner sağlık teknikeri, veteriner sağlık teknisyeni, sosyolog, programcı, kütüphaneci, mütercim, tercüman, avukat, imam, kameraman, çocuk eğitimcisi, çocuk eğiticisi, antrenör, fotoğrafçı, dalgıç, balık adam, bandocu.

...

MADDE 8 – (1) Ünvan değişikliği suretiyle atanacaklarda aşağıdaki genel şartlar aranır.

...

b) Unvan değişikliği sınavında başarılı olmak, ”

Mevzuat hükümlerinde de belirtildiği üzere mühendis ve mimar kadrolarına yapılacak atamalar unvan değişikliği sınavına tabii tutulmuştur. Dolayısıyla unvan değişikliği sınavında başarılı olmadan bahsi geçen kadrolara atama yapılması mümkün değildir. Ancak Kartal Belediyesinde, aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere mühendis, mimar atamalarının mezkûr yönetmelikte yer alan “unvan değişikliği sınavında başarılı olmak” şartı sağlanmadan yapıldığı anlaşılmıştır. Sonuç olarak mevzuata aykırı olarak gerçekleştiği anlaşılan atamaların iptalinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 9: Mevzuata Aykırı Atama Yapılan Kadrolar Listesi

Önceki Kadro	Mevzuata Aykırı Atama Yapılan Kadro	Atama Tarihi
Zabıta Memuru	Mühendis	13.02.2001
Zabıta Memuru	Mimar	13.02.2001
Zabıta Memuru	Mimar-Mühendis	04.09.2000

Kamu idaresi cevabında; “Kurumumuz bünyesinde Zabıta Memuru kadrosunda görev yapmaktayken Mimar/Mühendis kadrosuna atananların atama işlemi 2000 ve 2001 yılları arasında yapılmıştır.

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik **04 Temmuz 2009** tarihli ve 27278 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2009 yılı öncesi ise; 18/4/1999 tarih ve 23670 no.lu Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in “Kapsam” başlıklı 2. maddesi b) fıkrası; “İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında, ...” istihdam edilen personelin, müdür ve daha alt görevlere yapılacak görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atamaları ile en az ortaöğretim düzeyinde mesleki veya teknik eğitim sonucu ihraz edilen unvanlara ilişkin unvan değişikliği mahiyetindeki asaleten atamaları hakkında uygulanır. Şeklinde düzenlenerek Belediyelerin de bu yönetmelik kapsamına dahil edildiği anlaşılmıştır.

Mezkur yönetmelik maddelerinde Mühendis ve/veya Mimar kadrolarının görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar arasında sayılmamıştır. Mevzuata uygun yapılan işlemlerden kaynaklanan haklarının korunması gerekmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; mühendis ve mimar kadrolarının ilgili tarihte yürürlükte olan Yönetmelik'e göre ünvan değişikliğine tabi olmadığını dolayısıyla yapılan atamaların mevzuata uygun olduğunu belirtmiştir. Ancak Belediyeleri de kapsamına alan ilk Görevde Yükselme ve Ünvan Değişikliği Yönetmeliği 2 Şubat 2000 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu idaresinde sınavsız olarak yapılan mühendis ve mimar kadrosu atamaları ise 13.02.2001, 13.02.2001, 04.09.2000 tarihlerinde yapılmıştır. Dolayısıyla yapılan bu atamalar sırasında yürürlükte olan "*İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik*" hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5 inci maddesinde yönetmelik kapsamında bulunan hizmet grupları sayılmıştır. Alt hizmet grubu olan teknik hizmetler grubunda ise mühendis ve mimar kadroları yer almaktadır. Atamanın yapıldığı tarihte yürürlükte olan Yönetmelik, görevde yükselme ve unvan değişikliği ayırımına yer vermeyerek, üst unvan ve görevlere yapılacak geçişleri tek bir çatı altında toplayarak görevde yükselme eğitimi ve sınavına tabii kılmıştır. Güncel Görevde Yükselme ve Ünvan Değişikliği Yönetmeliğinde unvan değişikliğine tabi kadrolar ayrıca sayılmış olmasına karşın 2000 yılında çıkarılan ilk yönetmelikte böyle bir ayırma gidilmemiştir.

Sonuç olarak ilgili tarihte yürürlükte bulunan Yönetmelik hükümlerine göre; zabıta memuru kadrosundan mühendis ve mimar kadrolarına atama yapılabilmesi için görevde yükselme eğitimi ve sınavı aşamalarının başarı ile tamamlanmış olması gerekmektedir. Bu sebeple, mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilen ilgili atamaların iptalinin gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 18: Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği Gereğince Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin Yetki Verilen Şirketlerden Herhangi Bir Bedel Alınmaması

Ambalaj atıklarının ilgili mevzuat uyarınca toplanması için verilen imtiyaz hakkının

ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan çevre lisansına sahip bir şirkete protokol yapılarak verildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci, 11'inci ve 12'nci maddelerine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'in "*Genel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ambalaj atığı üreticilerinin, ambalaj atıklarını, bağlı buldukları belediyenin ambalaj atıkları yönetim planına uygun olarak, diğer atıklardan ayrı biriktirmek ve belediyenin toplama sistemine bedelsiz vermekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "*Belediyelerin görev ve yetkileri*" başlıklı 8'inci maddesinde belediyelerin ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işletmek konularında görevli ve yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in "*Ambalaj atıklarını ayrı toplama sistemi*" başlıklı 24'üncü maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi kapsamında, belediyelerin ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından sorumlu olduğu, bu işi kendisinin yapacağı veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştireceği hüküm altına alınmıştır.

Ambalaj atıklarının toplanması hususunda gerek 5393 sayılı Kanun gerekse yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine göre belediyeler hem yetkilidir hem de imtiyaz hakkı sahibidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olduğu belirtilmiş, "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "*hakların kiralanması*" "*Kira*" tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir imtiyaz hakkı olan ve gelir getirici nitelikte bulunan ambalaj atıklarının toplanması, ya Kurum tarafından kendi imkânları ile yerine getirilmeli ya

da 2886 sayılı Kanun'a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda en yüksek gelir ile ihale edilmelidir.

Uygulamada, ambalaj üreticileri mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen ÇEVKO, TÜKÇEV gibi vakıflar kurmuşlar, yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gitmişlerdir. Bunlara yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir. Belediye-yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı bir şirket arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura etmekte ve ücretini ondan almaktadır. Ayrıca söz konusu atıklar şirket tarafından geri dönüşüm amacıyla satılmakta ve iki türlü gelir elde edilmektedir.

Yapılan incelemede; Kartal Belediye sınırları içerisindeki ambalaj atığı toplama hakkının Kurum tarafından herhangi bir ihale yapılmadan, rekabet ve eşit muamele ilkeleri sağlanmadan ilgili şirketle protokol imzalanması suretiyle bedelsiz verildiği görülmüştür. Kurum ile ilgili şirket arasında 16.12.2016 tarihinde yapılan 3 yıl süreli protokol ile söz konusu şirkete ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz hakkı verilmiş, karşılığında herhangi bir bedel de alınmamıştır.

Ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz hakkının Kurum tarafından belli sürelerle başka bir şirkete devredilebilmesi için, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yapılması, gerekli şartları taşıyan ve en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya söz konusu hakkın verilmesi gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; "Ambalaj atıklarının ilgili mevzuat uyarınca toplanması için imtiyaz hakkı verilmesine yönelik olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapılabilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

01.02.2018 tarih ve E3337 sayılı yazı ile "Kartal İlçe Sınırları İçerisinde Ambalaj Atıklarının Evsel Nitelikli Atıklardan Kaynağında Ayrı Toplanması, Taşınması Ve Değerlendirilmesi Hakkının Kiraya Verilmesi" ihale iş ve işlemlerinin yürütülmesi için Başkanlık Oluru alınarak ihale süreci başlatılmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde, 2018/434 sayılı Encümen kararı ile 03.05.2018 tarihinde ihale gerçekleştirilmiş, olup 17.05.2018 tarihi itibarıyla İhaleyi Kazanan firmaya Sözleşme davet yazısı yazılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 19: 4736 Sayılı Kanun'a Aykırı Olarak Kreş Hizmetinden Faydalanan Personele Fiyat İndiriminde Bulunulması

Kartal Belediyesi'nde yapılan incelemelerde kurum tarafından sunulan kreş hizmeti için belediye meclis kararı ile personel lehine yüzde elli oranında indirim sağlandığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1. maddesinde,

“Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.” denilmektedir.

Kartal Belediye Meclisi tarafından 2017 yılı ücret tarifelerinin belirlendiği 2016/100 sayılı kararı incelendiğinde personel lehine %50 oranında indirim öngörüldüğü görülmüştür. Buna göre söz konusu kreş hizmet ücreti personel olmayan aileler için aylık 400-TL iken, personel çocukları için aylık 200-TL olarak belirlenmiştir.

Konu yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda incelendiğinde kreş hizmetinin tamamen belediye tarafından belirli maliyetlere katlanılarak üretilen bir hizmet olması sebebiyle bu hizmetten faydalanan herhangi bir kişi lehine indirimde bulunulmasının yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı dolayısıyla söz konusu uygulamanın düzeltilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin 2018 ve 2019 yıllarını kapsayan 4. Dönem toplu sözleşmenin 41 maddesi, 02.07.2013 tarih ve 1041 nolu Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 01.07.2013 tarihli 127'nci Birleşiminde onaylanmış planın 255 ve 351 inci maddelerinde kreş hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını, kurumun kolaylaştırmasını istemektedir. Bu maddeler

gereğince Belediyemiz tarafından işletilen kreşlerden çalışan personele meclis kararı ile indirim sağlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında kreş hizmetlerinin yaygınlaştırılmasının kolaylaştırılmasını öneren toplu sözleşme ya da kalkınma planı metninin dayanak alındığı belirtilmiştir. Söz konusu cevabın bulguda bahsedilen husus ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Çünkü bulgu konusu edilen husus belediye tarafından açılan kreş sayısı değildir. Kreşlerde belediye personeli lehine uygulanan ücret indirimlerinin 4736 sayılı Kanun'da geçen düzenlemelere uygun olmamasıdır. Bu bakımdan belediye tarafından işletilen kreşlerde uygulanan ücretlerde personel lehine uygulanan ücret indirimlerinin söz konusu Kanun hükümleri göz önünde bulundurularak kaldırılması gerektiği düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

Belediyenin, tahakkuk ettirilen emlak vergisinden görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kestiği % 10 nispetindeki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı'nı ilgili idareye zamanında aktarmadığı tespit edilmiştir.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği ifade edilmiş, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca tahsil edilen katkı payını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir. Bu işlemlerle ilgili olarak aynı maddede belediye başkanlarına, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda sorumluluk yüklenmiştir. Ödenmeyen payların da, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3'üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan: “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır...” düzenlemesinin bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına yatırılacak burada toplanan bu katkı payı tutarları da bu başkanlıklarca defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılacaktır.

Kartal Belediyesi'nin vergi dairesinde yapılandırmanın yapıldığı 30.06.2016 tarihine kadar birikmiş toplam 14.858.001,40-TL Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı borcu için 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun gereğince yapılandırma yoluna gittiği görülmüştür. (Bu yapılandırma kurumun birikmiş olan bu borcunun herhangi bir gecikme zammı ya da gecikme faizi işletilmeden 144 aylık vade süresi boyunca sadece TÜİK tarafından belirlenen Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksindeki değişim oranında güncellenmesine olanak sağlamaktadır.) Ancak yapılan incelemede, yapılandırmanın olmadığı 01.07.2016 tarihinden itibaren tahsili sağlanan toplam 8.249.114,52-TL'lik Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının da zamanında aktarılmadığı görülmüştür. (Bunun 3.646.741,01-TL'si 01.07.2016-31.12.2016 arasında, 4.602.373,51 TL'si ise 01.01.2017-31.07.2017 arasında tahsili sağlanan paylardan oluşmaktadır.)

Sonuç olarak Kartal Belediyesince herhangi bir gecikme cezasına maruz kalınmaması adına söz konusu tutarın aktarımının süresinde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2863 sayılı kültür ve tabiat varlıklarını koruma kanuna göre tahakkuk eden emlak vergisi üzerinden hesaplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının zamanında gönderilmesi sağlanacaktır. Gerekli özen gösterilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: Pazarlık Usulü ile İhale Edilme Şartlarını Taşımayan Bir Hizmet Alım İhalesinin Söz Konusu Usul ile Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından 16.05.2017 tarihinde 2017/236509 ihale kayıt numarası ile yapılp 1.734.395,00-TL üzerinden sözleşmesi akdedilen “2017 Yılı Ramazan Ayı İftar ve Sahur Yemeği Hizmet Alım İşi” ile ilgili olarak 4734 sayılı Kanun’un 21. Maddesinin “b” bendi için öngörülen şartların oluşmamasına rağmen söz konusu işin bu ihale usulü ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un Pazarlık usulü ile ihale yapılabilmesine ilişkin şartların belirlendiği 21. Maddesi incelendiğinde bu maddenin aynen;

“Pazarlık usulü

Madde 21- *Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:*

a) ...

b) *Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.*

...” şeklinde düzenlendiği görülmektedir.

Buna göre ilgili mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 4734 sayılı Kanun’un 21. maddesinin “b” bendine göre ihale yapılabilmesi için idare tarafından önceden öngörülmeyen olaylar sebebiyle ihalenin ivedi olarak yapılma gereksinimi bulunmalıdır. Ancak söz konusu hizmet alım işinin –yıllar itibariyle Ramazan Ayına ilişkin takvimin açık olması sebebiyle- öngörülemeyen bir tarafının bulunmadığı düşünülmektedir.

4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen istisnai haller için öngörülmüştür. Dolayısıyla söz konusu hizmet alımı ile ilgili 4734 sayılı Kanun’un 21. Maddesinin “b” bendi kullanılarak ihaleye çıkılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“2017/150520 İhale Kayıt No’lu 2017 Yılı Ramazan Ayı İftar ve Sahur Yemeği Hizmet Alımı işi 03.05.2017 Çarşamba Günü Saat 10:00’da Açık İhale Usulü ile ihalesi yapılmıştır. Söz konusu ihaleye 9 firma katılmış olup, 3 firma değerlendirme dışı*

birakılmış 6 firma değerlendirmeye alınmış olup, 4 firma sınır değerinin altında fiyat verdiği için aşırı düşük sorgulaması yapılmasına karar verilmiştir. 09.05.2017 tarih saat 17:00'ye kadar cevap vermeleri gerektiği bildirilmiştir. 10.05.2017 tarih saat 10:00 da ihale komisyonu toplanmış ve değerlendirme sonucunda sorgulamaya 3 firma cevap vermiş olup, TARHANA HAZIR YEMEK ÜRETİM HİZ. SAN. VE TİC.LTD. ŞTİ.'nin aşırı düşük sorgulaması kabul edilerek ihalenin uhdesinde kalmasına karar verilmiş olup, 11.05.2017 tarihinde firmalara EKAP üzerinden tebliğ edilmiştir. Ancak, 12.05.2017 tarih 22422 sayılı ihaleye AKÇE GIDA TUR. TAŞ.İNŞ.HARFİYAT TAAH.SAN. VE TİC. LTD.ŞTİ. firması tarafından itirazda bulunulmuştur. Söz konusu işin Ramazan Ayının ilk sahur günü olan 26.05.2017 tarihinde başlaması gerekmektedir. İdarenin şikayet üzerine karar alma süresi, Kamu İhale Kurumuna itiraz süreleri göz önüne alındığında söz konusu ihalenin belirtilen tarihte başlaması mümkün olmadığından mevcut ihale iptal edilmiştir. Bu nedenle, 2017/236509 İhale Kayıt Nolu 21/b Pazarlık ihalesi yapılması zorunlu hale gelmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ihaleye ilişkin şikayet/itiraz süreçleri sebebiyle pazarlık usulüne başvurulduğu belirtilmiştir. Bunun gerekçe olarak kabul edilebilmesi mümkün değildir. Zira 4734 sayılı Kanun'un 21. Maddesinin "b" bendi incelendiğinde ani, beklenmeyen ya da öngörülemez durumlardan kastın; maddede de sayılan ve ortak özellikleri insan iradesini aşan nitelikteki doğal afetler, salgın hastalıklar gibi olaylar ile ilgili olduğu görülecektir. Dolayısıyla ihaleye katılan firmalarca ihalelere yönelik şikayet/itirazların yapılabileceğinin öngörülemez bir tarafı bulunmamaktadır. Ayrıca yıllar itibarıyla Ramazan Ayına ilişkin takvimin de açık olması sebebiyle söz konusu hizmet alım sürecinin daha erken bir tarihten başlatılabileceği hususu gözden kaçırılmamalıdır.

BULGU 22: İş Avansı ve Krediler Hesabı Kullanılarak Verilen Kredilerin Mevzuata Aykırı Olarak Verilmesi

Kartal Belediyesince 160 İş Avansı ve Krediler hesabı kullanılarak verilen kredilerde, avans ve kredi şeklinde verilen ön ödemelerin ancak gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için yapılabileceği kuralına riayet edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Ön ödeme başlıklı 35 inci maddesinde "*Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğinin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön*

ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin İş avans ve kredileri hesabının işleyişini açıklayan ilgili maddesinde aynen:

“İş avans ve kredileri hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) İş avans ve kredi çeşitleri: Bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilecek iş avansı ve açılacak kredilerin çeşitleri aşağıda gösterilmiştir.

1) Mutemetlere verilen avanslar,

2) Yabancı konuk ve heyetlerin ağırlanması için görevlendirilecek mihmandarlara verilen avanslar,

3) Avans sınırlarını aşan giderler için mutemetler adına açılan krediler,

4) Yabancı ülkelerde yapılacak satın almalar için görevlendirilen mutemetler adına bankalar nezdinde açtırılan krediler,

oluşturur.” Düzenlemesi mevcuttur.

Söz konusu düzenlemeye göre kredi açılabilmesi avans sınırını aşan giderler söz konusu olduğunda başvurulabilecek bir ön ödeme usulü olup bu yapılırken de yasada belirtilen gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için yapılabileceği kuralının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yapılan incelemede buna riayet edilmeden sürekli bir şekilde kredi kullandırmak suretiyle ön ödemelerin yapıldığı görülmüştür. Bu bakımdan İş Avansı ve Krediler hesabı kullanılarak verilen kredilerde, avans ve kredi şeklinde verilen ön ödemelerin ancak gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için yapılabileceği kuralına riayet edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "160 İş Avans ve Krediler hesabı kullanılarak verilen kredi ve avanslarda işlemlerin tamamlanması beklenilmeyecek ivedi ve zorunlu giderler için olması kuralına dikkat edilmektedir. Bundan sonra verilen kredi ve avanslarda işlemlerinde beklenilmeyecek ivedi ve zorunlu giderler için olması kuralına daha dikkat edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: Kira Sözleşme Süreleri Biten Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilmesi

Kurumun mülkiyetinde bulunan taşınmazların incelenmesinde; ihale ile kiraya verilen 9 adet taşınmazın, kira süresi sonunda yeni ihale düzenlemeden aynı kişilere ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

“2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde yer alan *“Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.”* hükmü ile Belediye taşınmazlarının bu Kanuna göre kiraya verilebileceği belirlenmiştir.

Aynı kanunun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde;

“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.” hükmü ile kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı ve bu durumun istisnaları belirlenmiştir.

Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet ihale Kanunundaki ihale usullerine göre yapılacak; yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmeleri en fazla on yıl olabilecek; sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki usullerden biriyle ihaleye çıkılacaktır. Kira süresi dolan belediyeye ait gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmemesi veya uzatılmaması gerekmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanunun ”Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75'inci maddesinde;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

Denilmektedir.

Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesi uygulanacak; kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınacak; ecrimisil, rızaen ödenmez ise, işgal edilen mal, bulunduğu yer mülki amirince 15 gün içinde tahliye ettirilecektir

Kurumun 2886 sayılı Kanuna göre ihale ederek kiraya verdiği gayrimenkullerin kiracıları, kira süresi sonunda fuzuli şagil durumuna düşmüşlerdir. Belediyenin 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesine göre; bu kişilerin tahliyesi için mülki Amirliğe başvurması gerekir.

Kurumun, Devlet İhale Kanunu'na aykırı söz konusu uygulamaları sonlandırması ve taşınmazlarını mevzuatta öngörülen şekilde, ihale yapmak suretiyle kiraya vermesi gerekmektedir. İlgili taşınmazlara ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 5: Kira Süresi Biten ve Yeni İhale Düzenlemeksizin Ecrimisil Karşılığında Kullandırılan Taşınmazlar Listesi

Mahalle	Pafta	Ada	Parsel	İşgal Alanı (metrekare)	İşgal Türü
Y.Çarşı	129	12454	16	1106,00	Çay Bahçesi

Atalar	187	11208	142	120,00	Baz İstasyonu
Karlıktepe	171	11381	57	2171,00	Kapalı Spor Alanı
Kordonboyu	47	10176	1-8	450,00	Kapalı Otopark
S.Yeni	239	10860	1	743,28	Hastane Binası
Kordonboyu	46	639	26	15,00	Büfe
Uğur Mumcu	240ED2B	10555	4	18,00	Büfe
Uğur Mumcu	240ED2C	10582	14	12,00	Büfe
Atalar	-	-	-	414,00	Çay Bahçesi

Kamu idaresi cevabında; "1) Çarşı Mah. 129 pafta 12454 ada 16 parsel sayılı mülkiyeti Belediyemize ait taşınmaz üzerindeki çay bahçesi en son olarak 15.02.2011 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45inci maddesine göre 3 yıl süre ile kira ihalesine çıkılmış ihale aylık 100.000,00-TL bedelle Hüseyin BAKICI üzerinde kalmış ancak ilgilisi 15 günlük yasal süre içerisinde İdaremiz ile sözleşme yapmadığından geçici teminatı irat kaydedilmiştir. Söz konusu parsel üzerinde işgal olduğundan fuzuli işgaline dönemler halinde Ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir.

2) Atalar Mah. 187 pafta 11208 ada 142 parsel üzerinde bulunan bina çatısındaki Baz istasyonu AVEA İletişim Hizmetleri A.Ş. işgalinde olduğundan, dönemler halinde Ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir.

3) Karlıktepe Mah. 171 pafta 11381 ada 57 parsel sayılı taşınmazın önündeki 2.171,00 m²lik alanın tespitlerimiz üzerine işgalli olduğu sabit olup, işgal eden Özel Ahmet Şimşek Eğitim Kurumları Ltd. Şti. için 04.09.2014 tarih ve 1028 sayılı Encümen Kararı ile 08.07.200908.07.2014 arası toplam 426.336,71-TL Ecrimisil tahakkuku ve işgalin 2886 sayılı Kanunun 75inci maddesine göre tahliyesi kararı alınmıştır. Tahliye işlemlerinin yürütülmesi Kaymakamlık Makamından istenmiş, Kaymakamlık tarafından öncelikle işgal alanının

evveliyatı hakkında bilgi ve belge istenilmiş, daha sonra ise işgal alanındaki üstü kapalı spor alanının 2886 sayılı yasanın yayımlandığı 10.09.1983 tarihinden önce mi sonra mı yapıldığının anlaşılamadığından bahisle tahliye talebimiz reddedilmiştir. Red kararının iptali için Belediyemizce İstanbul 5. İdare Mahkemesinde 2015/1206 Esas sayı ile yürütmenin durdurulması istemli dava açılmış mahkemece talep reddedilmiş, karara Bölge İdare Mahkemesinde itiraz edilmiş ancak bu talebimizde reddedilmiştir. Kararın Danıştay'a temyiz yolu açık olması sebebiyle temyiz istemimiz sonuçlanması beklenilip kadar kullanıcılarına dönemler halinde Ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir.

4) Kordonboyu Mah. 47 pafta 10176 ada 1-8 parsel sayılı taşınmazlar 05.03.2012 tasdik tarihli Kartal Kordonboyu Uygulama İmar Planı kapsamında “Özel Proje” alanında kalmaktadır. Söz konusu taşınmazlarda düşünülen projeye başlanılmadığından üzerindeki 450,00 m2lik alanı Kapalı Otopark olarak işleten eski kiracımız olan işgalcisine dönemler halinde Ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir.

5) Kartal Soğanlık Yeni Mah. 239EDIC pafta 10860 ada 1 parsel sayılı taşınmazın mülkiyeti Belediyemize ait iken üzerinde bulunan 5 katlı hastane binası ve çay bahçesini fuzulen işgal eden Megapol Sağ. Eğt. San. Ve Tic. A.Ş.' ne dönemler halinde Ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir. Ancak Maliye Hazinesi vekili tarafından İstanbul 15.Asliye Hukuk Mahkemesi'nde 20013/434 Esas sayılı dosyası ile Belediyemiz aleyhine tapu iptal ve tescil davası açılmış Mahkemenin 2014/503 sayılı kararı ile dava kabul edilmiş ve Yargıtay aşamasından geçerek kesinleşmiştir.

Mahkeme kararınca 29.12.2017 tarihinde Maliye Hazinesi adına tescil edilen taşınmazla ilgili bu tarihten sonra Ecrimisil işlemi tesis edilmemiştir.

6) Kordonboyu Mah. 46 pafta 639 ada 26 parsel önündeki büfe için Türkiye Garanti Bankası A.Ş. Vekili tarafından İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nde 2010/2128 Esas Nosu ile açılan “maliki olduğu Kartal Kordonboyu Mah. 46 pafta 551 ada 11 parsel sayılı taşınmazın yola terk edilen kısmının ve kaldırımın işgal edilmek sureti ile ve bankanın güvenliğini de tehlikeye düşüren ve şubenin önünü kapatacak şekilde büfe olarak işletilen yerin işgalinin sona erdirilerek söz konusu yerin amacına uygun kullanımının sağlanması talebi ile yaptığı başvurunun, söz konusu yerin kiraya verildiği ve ilgilinin kira sözleşmesi gereğince faaliyet gösterdiği, kiraya verilen yer dışındaki alanın ise Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca işgaliye tahakkukunun yapılarak ilgilisi tarafından ödendiğinden yapılacak bir şey olmadığından bahisle reddine ilişkin 21.07.2010 günlü 5777 sayılı işlemin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali” istemli dava

kesinleşmediğinden kiralama işlemi yapılamamaktadır. Mahkeme kararının sonucuna göre işgal söz konusu olduğundan Ecrimisil konusunda işlem tesis edilecektir.

7) Kartal Uğur Mumcu Mah. 240ED2B pafta 10555 ada 4 parsel ile 240 ED2C pafta 10582 ada 14 parsel sayılı taşınmazların önündeki büfe işyerleri işgalli olduğundan, füzuli işgaline 2886 Sayılı Yasanın 75. Maddesine göre Ecrimisil kesilmiş, uygulanan son Ecrimisil işleminden sonra anahtarları değiştirilerek ileride değerlendirilmek üzere Müdürlüğümüzce teslim alınmıştır.

8) Kartal Atalar Mah. mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait 187 pafta 2727 ada 14 parsel sayılı taşınmazın ifrazından oluşan 04.06.2014 tarihinde **Park** alanına terk edilen kısımda kalan 414,00 m²lik çay bahçesi için İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca Ecrimisil tahakkuk ettirilmekte iken yapılan yazışmalar neticesinde taşınmazın tasarrufunun Belediyemize ait olması nedeniyle işgalcisine 04.06.2014-04.10.2017 tarihleri arası toplam 59.881,60-TL Ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir. Aynı dönemde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından sehven tahsil edilen 37.691,34-TL Belediyemiz hesabına aktarılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince konuya yönelik maddeler halinde verilen cevaplar incelendiğinde;

-Çarşı Mah. 129 pafta 12454 ada 16 parsel sayılı mülkiyeti belediyeye ait taşınmaz üzerindeki çay bahçesi için 15.02.2011'den günümüze yeni ihale yapılmayıp dönemler itibariyle ecrimisil tahakkuk ettirildiği,

-Kordonboyu Mah. 47 pafta 10176 ada 1-8 parsel sayılı taşınmazlar için ihale düzenlenmeksizin ecrimisil tahakkuk ettirildiği,

-Kartal Uğur Mumcu Mah. 240ED2B pafta 10555 ada 4 parsel ile 240 ED2C pafta 10582 ada 14 parsel sayılı taşınmazların ihale düzenlenmeksizin ecrimisil tahakkuk ettirildiği belirtilmiştir.

Söz konusu taşınmazlar ile ilgili bulguda da belirtildiği üzere 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesinin uygulanarak; bu kişilerin tahliyesi için mülki amirliğe başvurulması gerekmektedir. Bu taşınmazlar ile ilgili olarak bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

AKTİF	2017	PASİF	2017
	TL Kr		TL Kr
1 - DÖNEN VARLIKLAR	265.149.773,58	3 - KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	206.104.546,12
10 - HAZIR DEĞERLER	8.525.179,02	30 - KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	22.032.017,03
100 - KASA HESABI	0,00	300 - BANKA KREDİLERİ HESABI	22.032.017,03
101 - ALINAN ÇEKLER HESABI	0,00	303 - KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
102 - BANKA HESABI	2.973.523,91	304 - CARI YILDA ÖDENECEK TAHVİLLER HESABI	0,00
103 - VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ	0,00	309 - KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
104 - PROJE ÖZEL HESABI	882.111,83	31 - KISA VADELİ DİŞ MALİ BORÇLAR	0,00
105 - DÖVİZ HESABI	0,00	310 - CARI YILDA ÖDENECEK DİŞ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
106 - DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00	32 - FAALİYET BORÇLARI	102.469.829,20
108 - DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	0,00	320 - BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	102.469.829,20
109 - BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR	4.669.543,28	322 - BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI	0,00
11 - MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	13.229,00	33 - EMANET YABANCI KAYNAKLAR	21.023.705,83
112 - Kamu Kesimi Tahvil Senet ve Bonoları	0,00	330 - ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.496.133,00
117 - MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00	333 - EMANETLER HESABI	15.527.572,83
118 - DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	13.229,00	34 - ALINAN AVANSLAR	0,00
12 - FAALİYET ALACAKLARI	101.846.235,28	340 - ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	0,00
120 - GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00	349 - ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	0,00
121 - GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	75.353.955,04	36 - ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	55.781.563,51
122 - GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR	25.663.862,47	360 - ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	67.685,41
126 - VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	828.417,77	361 - ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	163.236,97
13 - KURUM ALACAKLARI	0,00	362 - FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN	1.108.615,41
132 - KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	0,00	363 - KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	26.864.555,93
137 - TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00	368 - VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ	27.577.469,79
14 - DİĞER ALACAKLAR	5.427.152,52	37 - BORÇ VE GİDER KARSILIKLARI	666.272,50
140 - KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.427.152,52	372 - KIDEM TAZMİNATI KARSILIGI HESABI	666.272,50
15 - STOKLAR	1.860.488,08	379 - DİĞER BORÇ VE GİDER KARSILIKLARI HESABI	0,00
150 - İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.860.488,08	38 - GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER	3.715.151,33
153 - TİCARİ MALLAR HESABI	0,00	380 - GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	0,00
157 - DİĞER STOKLAR HESABI	0,00	381 - GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	3.715.151,33
16 - ÖN ÖDEMELER	1.373.554,96	39 - DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	416.006,72
160 - İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	391 - HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0,00
161 - PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	397 - SAYIM FAZLALARI HESABI	416.006,72
162 - BÜTÇE DİŞİ AVANS VE KREDİLER HESABI	1.373.554,96	399 - DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
164 - AKREDİTİFLER HESABI	0,00	4 - UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	71.462.986,66
165 - MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE	0,00	40 - UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	15.132.465,17
166 - PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE	0,00	400 - BANKA KREDİLERİ HESABI	15.132.465,17
167 - DOĞRUDAN DİŞİ PROJE KREDİ KULLANIMLARI	0,00	403 - KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
18 - GELECEK AYLARA AİT GİDERLER	0,00	404 - TAHVİLLER HESABI	0,00
180 - GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	0,00	409 - UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
19 - DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	146.103.934,72	41 - UZUN VADELİ DİŞİ MALİ BORÇLAR	0,00
190 - DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	146.099.056,09	410 - DİŞİ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
191 - İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0,00	43 - DİĞER BORÇLAR	42.061.098,72
197 - SAYIM NOKSANLARI HESABI	4.878,63	430 - ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00

2 - DURAN VARLIKLAR	419.921.771,57	438 - KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ	42.061.098,72
21 - MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	0,00	44 - ALINAN AVANSLAR	0,00
217 - MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00	440 - ALINAN SİPARİS AVANSLARI HESABI	0,00
218 - DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	0,00	449 - ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	0,00
22 - FAALİYET ALACAKLARI	23.296.197,49	47 - BORÇ VE GİDER KARSILIKLARI	12.940.368,79
220 - GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	3.671.542,29	472 - KIDEM TAZMİNATI KARSILIGI HESABI	12.940.368,79
222 - GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR	19.624.655,20	479 - DİĞER BORÇ VE GİDER KARSILIKLARI HESABI	0,00
23 - KURUM ALACAKLARI	0,00	48 - GELECEK YILLARA AIT GELİRLER VE GİDER	1.329.053,98
232 - KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	0,00	480 - GELECEK YILLARA AIT GELİRLER HESABI	0,00
24 - MALİ DURAN VARLIKLAR	81.203.672,48	481 - GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	1.329.053,98
240 - MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER	24.200.999,08	49 - DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
241 - MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA	57.002.673,40	499 - DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
25 - MADDİ DURAN VARLIKLAR	315.421.901,60	5 - ÖZ KAYNAKLAR	407.504.012,37
250 - ARAZI VE ARSALAR HESABI	117.899.255,98	50 - NET DEĞER	138.020.739,79
251 - YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	44.042.545,25	500 - NET DEĞER HESABI	138.020.739,79
252 - BİNALAR HESABI	13.332.296,20	52 - YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00
253 - TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	4.281.761,82	522 - YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI	0,00
254 - TASITLAR HESABI	3.461.959,00	57 - GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	214.118.187,01
255 - DEMİRBAŞLAR HESABI	18.285.254,59	570 - GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	214.118.187,01
256 - DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00	58 - GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0,00
257 - BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	36.103.229,90	580 - GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0,00
258 - YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	150.222.058,66	59 - DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	55.365.085,57
259 - YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00	590 - DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	55.365.085,57
26 - MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00	591 - DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	0,00
260 - HAKLAR HESABI	8.081.134,96		
264 - ÖZEL MALİYETLER HESABI	0,00		
268 - BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	8.081.134,96		
28 - GELECEK YILLARA AIT GİDERLER	0,00		
280 - GELECEK YILLARA AIT GİDERLER HESABI	0,00		
29 - DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 - ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ	0,00		
297 - DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00		
299 - BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	0,00		
9 - NAZİM HESAPLAR			
GENEL TOPLAM :	685.071.545,15	GENEL TOPLAM :	685.071.545,15

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik kod		Hesap Adı			Borç Kalanı
					TL Kr
630		Giderler Hesabı			271.584.278,24
630		Personel Giderleri			51.299.381,17
630	01	01		Memurlar	30.736.840,49
630	01	02		Sözleşmeli Personel	2.302.365,63
630	01	03		İşçiler	16.858.753,37
630	01	04		Geçici Personel	872.318,82
630	01	05		Diğer Personel	529.102,86
				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi	6.292.812,01
630	02	01		Giderleri	3.022.995,16
630	02	02		Sözleşmeli Personel	374.428,61
630	02	03		İşçiler	2.895.388,24
				Mal ve Hizmet Alım Giderleri	141.996.472,27
630	03	02		Tüketime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	5.167.006,71
630	03	03		Yolluklar	413.800,02
630	03	04		Görev Giderleri	1.249.067,61
630	03	05		Hizmet Alımları	125.894.437,62
630	03	06		Temsil Ve Tanıtma Giderleri	5.448.256,79
630	03	07		Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım Ve Onarım Giderleri	2.698.935,54
630	03	08		Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	1.121.378,36
630	03	09		Tedavi Ve Cenaze Giderleri	3.589,62
				Faiz Giderleri	10.498.937,57
630	04	02		Diğer İç Borç Faiz Giderleri	10.498.937,57
				Cari Transferler	12.739.333,43
630	05	01		Görev Zararları	495.495,00
630	05	03		Kar Amacı Gütmeyen Kuruluslara Yapılan Transferler	6.293.387,78
630	05	04		Hane Halkına Yapılan Transferler	5.662.621,66
630	05	08		Gelirlerden Ayrılan Paylar	287.828,99
				Sermaye Transferleri	1.171,00
630	07	01		Yurtiçi Sermaye Transferleri	1.171,00
				Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	8.880.697,92
630	12	01		Vergi Gelirleri	3.315.986,91
630	12	03		Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	503.383,40
630	12	05		Diğer Gelirler	5.061.327,61
				Amortisman Giderleri	23.063.166,39
630	13	01		Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	21.308.251,11
630	13	02		Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	1.754.915,28
				İlk Madde ve Malzeme Giderleri	16.807.183,44
630	14	01		Kırtasiye Malzemeleri	1.228.788,80
630	14	02		Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzemeleri	179.110,62
630	14	03		Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	899.197,47
630	14	04		Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	2.272.023,60
630	14	05		Temizleme Ekipmanları	240.300,72
630	14	06		Giyecek, Mefrusat ve Tuhafiye Malzemeleri	263.463,66
630	14	07		Yiyecek	243.282,98
630	14	08		İçecek	388.087,41
630	14	10		Zirai Maddeler	220.954,63
630	14	11		Yem	91.747,80
630	14	12		Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	4.421.054,81
630	14	13		Yedek Parçalar	1.215.235,88
630	14	14		Nakil Vasıtaları Lastikleri	38.125,80
630	14	15		Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	399.299,38
630	14	16		Spor Malzemeleri Grubu	237.194,48
630	14	17		Basinçli Ekipmanlar	39.665,70
630	14	99		Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	4.429.649,70

630	30	06		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	5.123,04
					5.123,04

Ekonomik Kod				Hesap Adı	Alacak Kalanı
600				Gelirler Hesabı	326.949.363,81
600 1				Vergi Gelirleri	108.691.835,23
600	01	02		Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	88.031.439,73
600	01	03		Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	9.508.096,50
600	01	06		Harçlar	11.152.299,00
600	3			Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	59.743.912,70
600	03	01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	56.353.531,36
600	03	04		Kurumlar Hasılatı	7.735,25
600	03	06		Kira Gelirleri	3.382.646,09
600	4			Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Ge	1.954.425,62
600	04	01		Yurt Disından Alınan Bağış ve Yardımlar	52.707,25
600	04	04		Kurumlardan ve Kisilerden Alınan Yardı	1.901.718,37
600	5			Diğer Gelirler	156.559.190,26
600	05	01		Faiz Gelirleri	3.377.739,27
600	05	02		Kisi ve Kurumlardan Alınan Paylar	113.037.606,69
600	05	03		Para Cezaları	13.067.579,45
600	05	09		Diğer Çeşitli Gelirler	27.076.264,85

GİDERLER TOPLAMI(A)

271.584.278,24

GELİRLER TOPLAMI(B)

326.949.363,81

İNDİRİM,İADE,İSKONTO TOPLAMI (C) NET GELİR(D=B-C)

0

326.949.363,81

FAALİYET SONUCU (D-A)

55.365.085,57